Investigaciones geográficas, n.º 45 (2008)
pp. 93-119 ISSN: 0213-4691

Instituto Universitario de Geografía
Universidad de Alicante

BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (1991-2006)

María Hernández Hernández

Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física
Universidad de Alicante

1. Evolución de las políticas europeas con incidencia en los espacios rurales

1.1. De las políticas agrarias, a las políticas de desarrollo rural

Los espacios rurales en la Comunidad Valenciana han registrado notables modificaciones desde mediados del siglo XX relacionadas tanto con la relevancia que las actividades agrarias tenían en la economía regional como en la función que estos espacios desempeñan en la sociedad. De producir, únicamente, materias primas comienzan a ofertar, desde mediados de la década de los noventa, servicios. La introducción de una nueva funcionalidad se relaciona con la relevancia que el ocio y el descubrimiento de unos determinados medios rurales adquieren en las denominadas sociedades postproductivistas; de ahí que comience a hablarse de una «nueva ruralidad» (MAPA, 2003: 581). En las sociedades actuales, urbanizadas, se ha producido un descubrimiento de lo rural, concretamente de aquellos espacios que registran desde mediados de los sesenta una progresiva marginalización (éxodo rural, abandono de tierras debido a su reducida rentabilidad, etc.), dadas las dificultades para adaptarse a las nuevas dinámicas económicas. Esta tendencia regresiva les ha permitido conservar elementos, que si bien en el pasado se identificaban como anticuados (predominio de las actividades primarias, mantenimiento de la edificación tradicional, etc.), actualmente resultan atractivos, incluso podríamos

calificarlos como «exóticos», dado el desconocimiento y alejamiento de gran parte de la sociedad de los medios rurales.

Las políticas agrarias reflejan las transformaciones funcionales que han registrado los espacios rurales: de iniciativas con una marcada orientación productivista y donde se consideraba a las actividades agrarias y ganaderas como prioritarias, incluso únicas capaces de generar rentas, se ha pasado a otras, donde se premia la plurifuncionalidad o multifuncionalidad de estos medios (Atance *et al.*, 2000). Se ha evolucionado de unas políticas de tipo sectorial a otras de corte integral (Rico y Hernández, 2008). La publicación en 1988 de *El futuro del mundo rural* (COM (88) 501 Final) por parte de la Comisión Europea, que recoge los principios del Informe Bruntdland publicado el año anterior, se considera el final de un ciclo de la política agraria y da lugar a un largo proceso de reflexiones y reformas en los objetivos y mecanismos de intervención en el medio rural. El cambio en la orientación de las actuaciones con incidencia en los medios rurales responde, asimismo, a la creciente preocupación por los problemas ambientales que las políticas de corte productivista habían generado. La nueva Política Agraria Comunitaria aprobada en 1992, aunque recoge algunos principios que aparecen a mediados de los años 1980 en documentos como *Perspectivas de la PAC,* más conocido como *El Libro Verde* (1985) y el *Informe sobre el futuro del medio rural* (1988), da paso a una nueva concepción de la agricultura y de la política agroambiental, donde se aboga por la adopción de un nuevo modelo de explotación sostenible de las tierras.

Las nuevas políticas, adoptadas a partir de la reforma de 1992 e intensificadas a partir del Acuerdo de Maastricht, tratan, igualmente, de paliar los desequilibrios territoriales que las dinámicas económicas habían generado y que las disposiciones adoptadas hasta finales de los ochenta no habían solventado. Se aboga por un modelo de desarrollo basado en la puesta en valor de los recursos endógenos al considerarse que los problemas de desarrollo económico que sufren estas zonas no pueden resolverse centrando las actuaciones únicamente en el sector agrario. Se pasa, por tanto, de contemplar la problemática del medio rural desde una óptica estrictamente «agraria», a otra de tipo «territorial». Las nuevas actividades deben, al mismo tiempo, asegurar la conservación del medio ambiente y de los paisajes, uno de los principales activos de estos territorios. Para alcanzar tales objetivos, es necesario mantener un «paisaje rural vivo» (Conferencia Europea de Desarrollo Rural, 1996), que genere rentas que permitan su conservación, evitando la creación de territorios mantenidos de manera artificial mediante subvenciones, lo que implica, no sólo, un elevado desembolso económico, sino también

la progresiva pérdida de identidad y su conversión en «territorios-museo». La aprobación de estas nuevas políticas se vincula, igualmente a planteamientos de racionalidad económica. Se orientan, por un lado, a reducir el porcentaje que las políticas agrarias suponen en el presupuesto comunitario, dado su elevado monto y el escaso porcentaje de población directamente interesada y, por otro, a adaptarse a las políticas de libre comercio (negociaciones de la Ronda Uruguay y de Doha del GATT), que abogan por la eliminación de las ayudas a las actividades agrarias en los países desarrollados.

Las reformas de las políticas de desarrollo rural y agrícolas, iniciadas en 1988 y 1992, van a ser ampliadas y profundizadas por *La Agenda 2000* (Consejo Europeo, 1999), que promueve una serie de principios (la conservación del medio ambiente, la necesidad de garantizar unos ingresos equitativos a los agricultores, el principio de subsidiariedad y la aplicación lo más descentralizada posible de las medidas) incluidos ya en la reforma precedente. El progresivo desmantelamiento de la política agraria comunitaria de precios y la apertura al mercado internacional (desmantelación de las políticas de subvenciones) acentúa la necesidad de la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos para los medios rurales ante la insuficiencia de los proporcionados por las rentas agrarias. El desarrollo rural se considera como el «segundo pilar de la Política Agraria Común» (el primero correspondería a la política agraria de sostenimiento de los precios), ya que a través de éste se pretende mantener las rentas agrarias y la creación de empleos en el medio rural.

Las diferentes modificaciones introducidas en la política agraria responden, en gran medida, al cambio registrado por la sociedad europea. Ello no significa una transformación radical de éstas. En realidad, en la Europa actual se mezclan las nuevas y las viejas funciones de la agricultura, es decir, la aplicación de políticas de corte sectorial junto a otras de marcado carácter integrado. Se desarrollan, por tanto, paralelamente, políticas relacionadas con el denominado primer pilar (políticas de corte estructural y recogidas en la Política Agraria Común) como con el segundo pilar (desarrollo rural), sintetizadas en la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER y el programa nacional PRODER (Zapatero *et al.*, 1998). A pesar de la relevancia creciente asignada a las políticas de corte integrado, acentuada tras la aprobación del reglamento CE 1257/99 sobre ayudas al desarrollo rural, la distribución presupuestaria sigue manifestando un notable desequilibrio a favor de las políticas de corte productivista, que interesan alrededor del 80% del presupuesto agrario (MAPA, 2003: vol. 3: 93). No obstante, han registrado un notable proceso de «reverdecimiento» desde la reforma McSharry. La aprobación de *La Agenda 2000* y posteriormente de la *Revisión intermedia de La Agenda 2000* (Bruselas, COM

(2002), 394 Final) reflejan un progresivo acercamiento en los planteamientos entre ambos tipos de políticas (vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, ayuda única, modulación de las ayudas directas o reforzamiento de la política de desarrollo rural). Estos principios son reafirmados tras los consejos de ministros de Luxemburgo y Berlín en los que se profundiza la adopción de un nuevo modelo de agricultura basado en la multifucionalidad; término éste ya reconocido en reglamentos anteriores, pero que es reforzado en el Programa Marco 2007-2013. La decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 sobre las directrices comunitarias de desarrollo rural para el período de programación 2007-2013, que recoge los principios del reglamento CE 1698/2005[1], reitera el papel de multifuncionalidad que la actividad agraria desempeña desde el punto de vista de la biodiversidad de los paisajes, la calidad de los alimentos y la conservación del patrimonio cultural y natural. Recoge, asimismo, los principios de desarrollo sostenible ratificados en el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001) y de Salónica (2003); confirmando las reformas de la PAC de 2003.

1.2. Las políticas de desarrollo rural: períodos y medidas de actuación

Las políticas comunitarias de desarrollo rural se definen como un conjunto articulado de medidas y actuaciones interrelacionadas y fundamentadas en el análisis y diagnóstico de cada comarca desde su realidad y potencialidad específica y se enfoca bajo la plurifuncionalidad del mundo rural y su diversidad socioeconómica. Su finalidad es contribuir al mantenimiento de la población en aquellas zonas rurales con mayores desequilibrios territoriales en condiciones socioeconómicas equiparables y sostenibles, promoviendo y apoyando alternativas innovadoras de actividad rural que generen rentas y empleo, dentro del respeto al entorno y la conservación de los recursos naturales. Un análisis sucinto de evolución cronológica de las diversas etapas en la iniciativa comunitaria LEADER como en el programa nacional PRODER con atención especial a los objetivos y a las líneas de actuación preferentes a nivel nacional permitirá no sólo encuadrarlos brevemente, sino poner de manifiesto en epígrafes sucesivos las diferencias desde el punto de vista de su aplicación entre el ámbito español y la Comunidad Valenciana.

1. Este reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) fija las directrices estratégicas comunitarias y de los programas nacionales, define los objetivos y principios del FEADER y los ejes y medidas de actuación.

En 1991, se aprobó la iniciativa comunitaria LEADER I (1991-1994) destinada específicamente al desarrollo de las áreas rurales mediante la aplicación de actuaciones basadas en un enfoque integrado, ascendente y endógeno frente a la tradicional concepción sectorial. Las medidas que aglutinaron las inversiones más elevadas a nivel nacional fueron: Turismo rural (B.3), Apoyo a pequeñas empresas (B.4) *y* Valorización y comercialización de la producción agraria local (B.5) que representaron el 89% de la inversión total a nivel español. El turismo rural adquirió una significación notable en todos los ámbitos de actuación al concentrar el 52,5% de la inversión y el 40,3% del total de los proyectos financiados; confirmando la importancia de esta actividad en el medio rural como fuente alternativa de actividad y de generación de empleo, en respuesta a la demanda de ocio y naturaleza de las poblaciones urbanas y demostrando las potencialidades existentes en las zonas rurales españolas (Rodríguez, 2001).

Los objetivos de LEADER II (1994-1999) se orientaron al fomento de actividades innovadoras en todos los sectores de actividad del medio rural, en la difusión de experiencias concretas y en la realización en común de determinados proyectos. La medida B, «Innovación rural» interesó el 97,60% de la inversión prevista, correspondiendo a los programas: Turismo rur*al* (B.3), Pequeñas empresas, artesanía y servicios (B.4) y Valorización y comercialización de la producción agrícola, silvícola y forestal (B.5) los porcentajes más elevados de inversión con el 29%, 24,6% y 17,9%, respectivamente (Álvarez, 1998).

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español, considerando las innovaciones y beneficios que la iniciativa LEADER I habían reportado para el desarrollo de las zonas rurales y dada la insuficiencia de fondos para satisfacer las expectativas generadas por la nueva convocatoria en las regiones rurales españolas, aprobó, paralelamente a la elección de las áreas donde se aplicaría la iniciativa LEADER II, la ejecución de un programa operativo plurirregional, que asumió la filosofía de la iniciativa comunitaria LEADER. Los porcentajes más elevados de las inversiones del Programa de Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER-1, 1996-1999) correspondieron a las medidas: Revalorización del potencial productivo agrario (27,9%), Turismo rural (18,1%) y Fomento de las PYMES (17,55%) (Álvarez, 1998: 19).

Los temas prioritarios o aglutinadores en torno a los cuales se han articulado las estrategias de intervención del LEADER+ (2000-2006) se han basado en la valorización de los recursos y del patrimonio natural y cultural, la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, el desarrollo del entorno económico mediante la creación de empleo a través de la valorización de los

Tabla 1. Evolución de los territorios beneficiados con políticas de desarrollo rural

1991-1994 LEADER I	**1994-1999** LEADER II y PRODER-1	**2000-2006** LEADER + y PRODER-2
Montaña de Alicante	Aitana	Aitana
Els Ports	Els Ports	Els Ports
Palancia-Mijares	Palancia-Mijares	Palancia-Mijares
	Macizo del Caroig	Macizo del Caroig
	Serranía-Rincón Ademuz	Serranía
		Rincón Ademuz
	Valle-Altiplano	Tierras del Interior
		Valle Ayora-Cofrentes
	Alto Vinalopó	Alto Vinalopó
	Vega Baja	Vega Baja
	Maestrat-Plana Alta	Maestrat-Plana Alta
	Hoya de Buñol	Hoya de Buñol
	Vall d'Albaida	Vall d'Albaida
		Espadán-Calderona
		Camp de Túria
		Serpis-Vernissa
		Ribera Alta Nord
		Ribera Alta Sud

En trama gris se evidencian los territorios beneficiados por la iniciativa LEADER; sobre fondo blanco, los del programa PRODER. Fuente: Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER II y Célula de Animación y Desarrollo Rural. Elaboración propia.

productos locales y la utilización de nuevos conocimientos y tecnologías para incrementar la competitividad de los productos y servicios de las áreas rurales. Estas temáticas reflejan la evolución que han registrado los objetivos y las líneas de actuación desde el inicio de su aplicación a principios de la década de los años noventa y las repercusiones que esta iniciativa ha tenido en ámbitos rurales (Esparcia, 2000). Se incide, a partir del diagnóstico y evaluación de su aplicación (Comisión Europea, 1993 y 2003), en cuestiones relacionadas, por un lado, con la innovación para evitar la adopción de iniciativas homogéneas que no responden a un modelo de desarrollo endógeno y, por otro, con la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los medios rurales para facilitar su permanencia en éstos; evitando actuaciones orientadas únicamente a mejorar servicios prestados a los potenciales visitantes y dejando a un lado equipamientos básicos para la población (Hernández *et al.*, 2002). Importante

es, asimismo, el fomento de la utilización de las nuevas tecnologías, que permitan superar el tradicional aislamiento de estos ámbitos debido al déficit de infraestructuras (carreteras, telefonía fija, etc.).

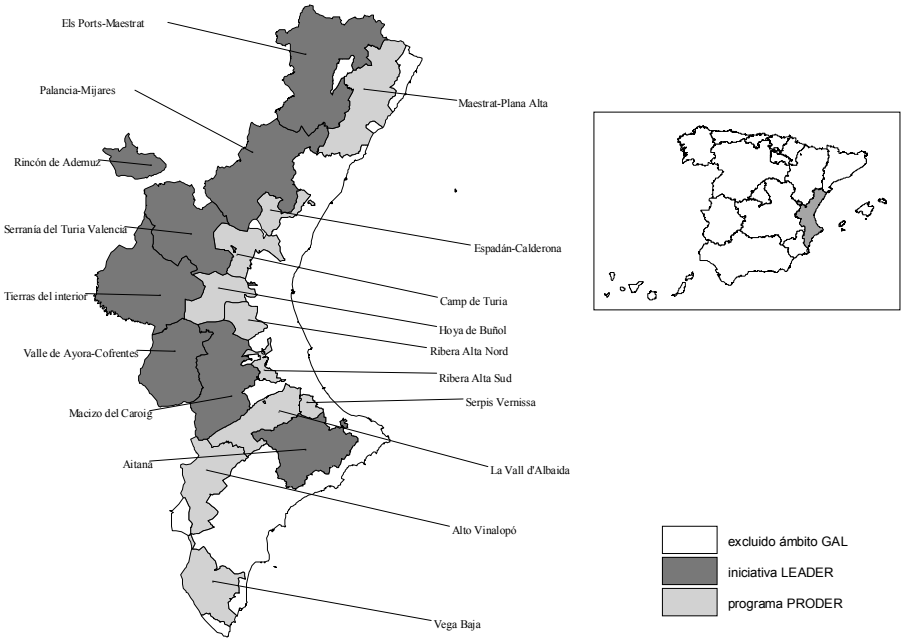
En el período de programación 2000-2006, el Programa Operativo denominado genéricamente PRODER es aplicable potencialmente en todo el territorio nacional, frente al PRODER-1, que se desarrolló únicamente en las regiones objetivo 1. Sus objetivos son: el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y diversificación de su economía, el mantenimiento de la población, la elevación de las rentas y el bienestar social de sus habitantes y la conservación del territorio y de los recursos naturales. Si bien las medidas y los objetivos son similares al LEADER, ya que responden, en gran medida, a una filosofía común, presta una mayor relevancia al sector primario que es objeto de atención en las medidas Agricultura y ganadería y PYMES agroalimentarias. Ello responde, al igual que en el anterior período de programación, a la mayor diversificación económica de los territorios beneficiados con la iniciativa estatal y la importancia que las actividades primarias continúan desempeñando en muchos de estos territorios; de ahí, que la modernización de este sector a través de la mejora de la calidad de los productos o la creación o consolidación de canales de comercialización sean actuaciones prioritarias.

2. Incidencia de las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana, una aproximación crítica

La aplicación de las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana desde 1991 ha tenido significativas repercusiones, que podemos cuantificar analizando diversos indicadores (sociodemográficos, económicos y territoriales). El territorio beneficiado con dichas ayudas, al igual que el número de Grupos de Acción Local (GAL), se ha ido incrementado en los sucesivos marcos comunitarios de apoyo: de los tres GAL beneficiados en el LEADER I (Montaña, Els Ports y Palancia-Mijares), se pasó a seis en el LEADER II y a ocho en la iniciativa LEADER+. Un aumento también notable han registrado los territorios beneficiados con ayudas del programa nacional: se ha pasado de cinco grupos en el PRODER-1 a diez en el PRODER-2 (tabla 1). La ampliación del número de grupos de actuación responde a la inclusión de nuevos territorios, sobre todo en el ámbito del programa nacional, y a la segregación de antiguos grupos que englobaban comarcas diferenciadas en la iniciativa LEADER como ha sucedido con los GAL Serranía-Rincón de Ademuz y Valle-Altiplano.

La aplicación de estas políticas ha supuesto la llegada de significativos volúmenes de capital a unas comarcas, donde, al menos en una primera etapa (años noventa), éstos eran escasos dada su regresiva dinámica económica.

Figura 1. Localización de los Grupos de Acción Local en la Comunidad Valenciana (Marco comunitario de apoyo 2000-2006)



En el LEADER I, los agentes económicos, políticos y sociales de los grupos de acción local regionales tuvieron la capacidad de gestionar entre 3 y 5 millones de euros procedentes de fondos públicos. La inversión prevista para el LEADER+ y el PRODER-2 en la Comunidad Valenciana ha ascendido a 176 millones de euros, lo que supone un incremento en torno a un 56,7% en relación a las actuaciones desarrolladas entre 1994-1999 (tabla 2 y 3).

Estas inversiones, articuladas en diferentes líneas de actuación, se han orientado a diversificar la base económica de las comarcas beneficiadas con estas ayudas, mediante la modernización de las actividades tradicionales y el fomento de otras nuevas, vinculadas a la revalorización de los recursos endógenos. Su aplicación, desde principios de la década de los 90, sin embargo, refleja la relevancia que han adquirido aquellas vinculadas con el ocio y la recreación frente al resto de sectores económicos, lo que en cierto modo contradice una de las líneas de estas políticas como es el fomento de la plurifuncionalidad de los medios rurales.

Tabla 2. Volumen de inversión (en millones de euros) en los GAL de España y la Comunidad Valenciana (2001-2006)

	España				C.Valenciana			
	N.º grupos	Inversión	% territorio	% población	N.º grupos	Inversión	% territorio	% población
LEADER I	52	322,98	16	5	3	18,70	20,5	2,1
LEADER II	132	1 101,01	45	13	6	80,72	48,2	4,9
LEADER + *	145	796,52	50	19	8	62,37	48,5	4,7
PRODER 1	97	619,93	24	11	5	67,89	15,5	7,5
PRODER 2*	151	827,73	48	19	10	59,05	24,0	12,0

* sólo inversión pública. Fuente: Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER II y Célula de Animación y Desarrollo Rural. Elaboración propia.

El predominio de las inversiones en la medida «Apoyo al turismo rural (B.3)» fue mayoritario en el LEADER I; ésta aglutinó a nivel regional el 67% de las inversiones frente al 52% a escala nacional. La preeminencia de las actuaciones en esta línea se acentuó en el CEDER La Montaña (provincia de Alicante), que concentró el 75% de los proyectos y el 80% de las inversiones, adquiriendo prácticamente el carácter de iniciativa hegemónica. La elevada concentración en una única línea, que contradice los objetivos de plurifuncionalidad y desarrollo integrado de estos territorios, se incrementa por la escasa

Tabla 3. Inversiones por Grupo de Acción Local (millones de euros)

	Leader I	Leader II	Leader +		Proder 1	Proder 2
Montaña / Aitana	6,9	10,8	7,95	Alto Vinalopó	15,2	9,40
Els Ports-Maestrat	5,6	11,6	9,09	Vega Baja	15,7	8,88
Palancia Mijares	6,2	12,6	6,91	Maestrat-Plana Alta	16,4	8,17
Serranía del Turia		14,3	6,65	Hoya de Buñol	9,5	7,06
Rincón de Ademuz			5,19	Vall d'Albaida	11,0	2,55
Macizo Caroig		12,3	9,09	Camp de Túria		5,27
Tierras del Interior		15,3	12,34	Espadán-Calderona		4,37
Valle Ayora-Cofrentes			4,87	Serpis-Vernissa		2,55
				Ribera Alta Nord		3,08
				Ribera Alta Sud		4,00

Fuente: Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER II y Célula de Animación y Desarrollo Rural. Elaboración propia.

diversificación de las propuestas beneficiadas con fondos europeos acogidas a la medida B.3: de las más de veinte posibles actuaciones que podían acogerse a ayudas para el fomento del turismo rural, tres de ellas (creación de oferta de alojamiento, instauración de oferta de restauración y adecuación de la oferta de restauración existente) concentraron el 70% de la subvención total, frente a actuaciones orientadas a la promoción, elaboración de inventarios de recursos, rehabilitación patrimonial, etc. Desligándose, en muchos casos, de una política de revalorización del patrimonio rural: se prefiere realizar construcciones de nueva planta que rehabilitar edificios existentes pues la inversión que ésta implica es muy superior y no se ve compensada por las subvenciones procedentes de estas iniciativas.

La excesiva concentración en una única medida es corregida en los marcos de actuación sucesivos (LEADER II y LEADER +) que establecen porcentajes máximos por línea de actuación (en torno al 30%). El análisis de las líneas de actuación identificadas como prioritarias por los grupos de acción local del LEADER II de la Comunidad Valenciana refleja, a priori, la importancia que éstos conceden a la revalorización de los recursos patrimoniales y paisajísticos a través de la promoción de las actividades turísticas y la modernización de los sistemas productivos existentes mediante el apoyo a pequeñas empresas y a la valorización y comercialización de los productos agrícolas. Esta trascendencia se corrobora al desglosar las inversiones por líneas de actuación: son las medidas B.3 (Turismo) y B.4. (PYMES. Artesanía y Servicios) las que aglutinan las mayores inversiones en todos los grupos de acción local, llegando a superar entre ambas más del 50% de la inversión total (tabla 4). La medida Valorización y comercialización de productos agrarios (B.5), sin embargo, se caracterizó por presentar un inversión reducida, con porcentajes inferiores al 10% de la inversión total en la mayoría de los grupos[2], incluso en ocasiones adquiriendo un valor testimonial como en el GAL Macizo del Caroig, donde interesó únicamente al 4% de la inversión total, frente al 18% de la media nacional. Ello responde en gran medida al escaso dinamismo de estas actividades debido tanto a las dificultades generadas por el medio físico como por factores estructurales y, sobre todo, sociológicos vinculados a las expectativas generadas por esta nueva modalidad de turismo. Dada la proximidad en términos relativos a los sectores litorales, muchos habitantes consideran a esta actividad como la que les permitirá superar su marginalidad económica, como sucedió a partir de 1960 con las áreas litorales y el turismo de sol y playa.

2. Una excepción a esta tendencia fue el GAL Valle-Altiplano que supuso el 12,4% en gran medida vinculado a la modernización de las instalaciones vinícolas.

Tabla 4. Inversiones por líneas de actuación y medidas (LEADER II) (millones de euros)

	Aitana	Alto Palancia-Alto Mijares	Els Ports	Macizo Caroig	Valle-Altiplano	Serranía-R. Ademuz
Total inversión	**10,8**	**12,6**	**11,6**	**12,3**	**15,3**	**14,3**
B.1.	1,6	1,2	0,9	1,2	1,2	1,2
B.2	0,8	1,2	0,6	0,9	0,8	1,1
B.3.	**2,4**	**3,1**	**3,0**	**3,6**	**4,1**	**3,5**
B.4.	**2,7**	**3,1**	**4,1**	**3,9**	**4,3**	**4,0**
B.5.	0,8	1,2	0,7	0,5	1,9	1,4
B.6.	2,1	2,5	2,1	1,7	2,8	2,8
C	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4

Medidas: B.1.: Apoyo técnico al desarrollo rural; B.2: Formación profesional y ayudas al empleo; B.3. Turismo rural; B.4: Pequeñas empresas, artesanía y servicios; B.5: Valorización y comercialización de la producción agraria; B.6: Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno; C: Cooperación trasnacional. Fuente: Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER II. Elaboración propia.

Las actuaciones en materia turística continúan, como norma general, interesando un elevado porcentaje de inversiones; sin embargo, ceden la primacía, desde una óptica estrictamente cuantitativa, a la iniciativa orientada al fomento de pequeñas y medianas empresas (B.4). Significativa resulta la inclusión de nuevas líneas de actuación, concretamente, una medida específica para acciones relacionadas con el medio ambiente (B.6), que en la fase anterior quedaban englobadas en la B.3 (Turismo rural), que concentra inversiones en torno al 18-19% del total. La atención creciente a la cuestión medioambiental se relaciona con el requerimiento de sostenibilidad de las actuaciones y, sobre todo, al hecho de que el entorno es el soporte de las demás actividades y uno de los principales elementos de atracción turística, además de un elemento frágil dados los condicionantes ambientales de estos territorios. Las iniciativas acogidas a la línea turismo rural (B.3) presentan, desde el punto de vista cualitativo, ciertas diferencias con respecto a la iniciativa LEADER-I. Si bien la creación de oferta *ex novo* sigue siendo importante (opción mayoritaria), se observa una atención creciente hacia iniciativas basadas en la recuperación del patrimonio y su reconversión hacia actividades de ocio y restauración. Ello es posible por la existencia de una oferta creada en la fase anterior y la mayor concienciación por parte de la iniciativa privada de la necesidad de rehabilitar elementos patrimoniales que les permitan crear una oferta diferenciada y atractiva para los potenciales usuarios además de conservar elementos

de su pasado. Se adoptan actuaciones, asimismo, orientadas a la consolidación de los establecimientos existentes y la valorización del paisaje directa (acondicionamiento de áreas de acampada y áreas recreativas, señalización de rutas, apertura de aulas de la naturaleza, etc.) o indirecta, mediante la valorización de los productos agrarios (B.5) que contribuyen a la conservación de los paisajes. Igualmente, diversas iniciativas que se adscriben a las líneas B.6 y B.4 presentan una clara orientación hacia las actividades turísticas. A modo de ejemplo, podemos citar la realización de actividades artesanales tradicionales o la adecuación de zonas verdes. Si a las iniciativas estrictamente turísticas (B.3) incorporamos las que integradas en la línea medio ambiente o PYMES tienen como finalidad última favorecer la práctica turística, el porcentaje de inversión final destinado a la promoción de actividades de ocio se incrementa sensiblemente; siendo de nuevo la actividad que concentra las mayores inversiones. Evidenciando nuevamente la importancia de este sector y las expectativas generadas en el marco de las políticas de desarrollo rural.

Los aspectos aglutinantes del LEADER+ reiteran, a priori, la importancia que estos grupos asignan al turismo mediante la valorización de los recursos naturales y culturales (medida 108) y la valorización de los productos locales y agrarios (medida 105). Las inversiones acogidas a la medida 108 siguen interesando los mayores porcentajes de inversión (tabla 5); sin embargo, resulta novedoso que la actuación orientada a la valorización de los productos agrarios presente en algunos grupos de acción local niveles de inversión próximos a los del sector turístico. Esta dinámica, que contrasta con el carácter testimonial de las inversiones en el sector primario en las iniciativas anteriores, se justifica tanto por motivos normativos, entre los que destaca la atención creciente a los paisajes recogidos en la propia normativa que regula estas ayudas y consiguientemente la atención a las actividades que los mantienen, como a cuestiones de tipo aplicativo. Entre estas últimas destaca, por un lado, la importancia que adquiere la restauración en estos territorios, vinculada en muchos casos a la degustación de productos autóctonos y, por otro, a un cierto agotamiento de la percepción de que la creación de oferta de alojamiento es la única opción capaz de generar renta en estas comarcas, dada la rentabilidad moderada de estas iniciativas como resultado de algunos de los elementos que la caracterizan (índice de ocupación bajo, elevada concentración en el tiempo, oferta que comienza a mostrar indicios de sobredimensionamiento, etc.). El análisis detallado de las inversiones en la denominada «Estrategia de desarrollo» pone de manifiesto, igualmente, la evolución que han registrado estos grupos de acción, especialmente, aquellos que se han beneficiados de ayudas comunitarias desde 1991. Aquéllos donde la oferta turística se caracteriza por

una significativa implantación territorial como puede ser el GAL Palancia-Mijares, Els Ports o Aitana[3] o con una honda tradición en materia turística (GAL Valle de Ayora-Cofrentes), las actuaciones en la medida 108 (turismo) se orientan en un porcentaje elevado a la mejora de instalaciones existentes (por ejemplo, modernización de las instalaciones del balneario de Chulilla, Serranía del Turia) y, sobre todo, a la creación y/o fomento de las actividades complementarias con la puesta en valor de los recursos territoriales como pueden ser cursos fluviales y embalses (ejemplo, Cofrentes en el GAL Valle de Ayora-Cofrentes) o la señalización y diseño de rutas. Sigue siendo, no obstante, importante la creación de nuevos alojamientos turísticos, generalmente mediante la rehabilitación de patrimonio arquitectónico (masías, casas e incluso algún caserío como acontece en el GAL Macizo del Caroig y, sobre todo, en aquellos grupos con una oferta menos desarrollada (Serranía del Turia).

Uno de los rasgos más significativos por las implicaciones que se derivan del análisis de las iniciativas adoptadas desde 1991 es el excesivo protagonismo que estas políticas conceden al turismo rural, que llega a considerarse, por algunos gestores de Grupos de Acción Local y, especialmente, en las primeras fases, como la única y última opción para desenclavar estos espacios. Olvidando, a veces de forma intencionada, que la agricultura y la ganadería constituyen la base de la actividad económica de estas áreas y, consiguientemente, es necesario desarrollar ciertas potencialidades endógenas (productos de calidad obtenidos con técnicas alternativas, promoción de variedades autóctonas, etc.) al ser éstas las que mantienen funcionales a los paisajes, uno de los recursos en los que se apoya la promoción de actividades relacionadas con el turismo rural. Su primacía se justifica por la conjunción de diversos factores, algunos de ellos ya comentados en párrafos anteriores, entre los que sobresalen las menores dificultades que conlleva la introducción de nuevas actividades, generalmente desempeñadas por activos jóvenes y que proporcionan beneficios económicos a corto plazo, frente a los obstáculos derivados de la adopción de políticas de revalorización de los recursos tradicionales debido al conservadurismo y envejecimiento de los activos agrarios poco proclives a los cambios; sin olvidar los problemas estructurales que caracterizan a la explotación familiar.

El análisis de la aplicación del programa nacional PRODER 1 y PRODER 2, si bien comparte con el LEADER, una filosofía común, presenta diferencias

3. Estos tres grupos de acción local concentran aproximadamente el 35% de la oferta de alojamiento rural de la Comunidad Valenciana (Agencia Valenciana de Turismo, 2007), porcentaje que se eleva al 65% si se refiere únicamente a los grupos beneficiados con ayudas de la iniciativa comunitaria LEADER.

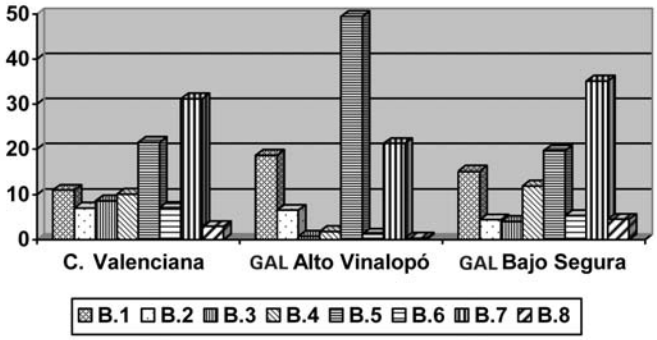
Tabla 5. Ejes y medidas en el LEADER +: Eje 1(Estrategias de desarrollo): inversión total (millones de euros)

	Aitana		Palancia-Mijares		Serranía-Turia		Rincón Ademuz	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total	4,57		7,86		7,55		5,85	
103	1,50	32,00	1,17	14,89	0,75	9,45	0,12	2,06
104	0,03	0,84	0,35	4,43	0,19	2,35	0,22	3,77
105	1,64	35,89	1,29	16,41	2,33	29,89	1,63	27,87
106	0,10	2,36	1,24	15,78	0,29	3,62	0,73	12,48
107	0,00	0,00	1,17	14,90	0,74	9,33	0,91	15,55
108	1,11	24,39	2,36	30,05	2,44	30,88	1,48	25,29
109	0,01	0,74	0,20	2,53	0,74	9,32	0,21	3,58
110	0,15	3,31	0,08	1,01	0,41	5,15	0,55	9,40

103: Servicios a la población; 104: Patrimonio natural; 105: Valorización de los productos locales y agrarios; 106: PYMES y servicios; 107: Valorización del patrimonio cultural y arquitectónico; 108: Turismo; 109: Otras inversiones; 110: Formación y empleo. Fuente: Célula de Animación y Desarrollo Rural (2006). Elaboración propia.

significativas desde el punto de vista de sus repercusiones territoriales. El mayor nivel de desarrollo y de diversificación económica, en muchos casos, vinculado a la existencia de una industria de dilatada tradición (calzado, textil o juguetes) o una agricultura con un cierto nivel de desarrollo se plasma en la relevancia que registran, a escala regional, las inversiones en las medidas Asistencia a pequeñas y medianas empresas (B.5) o la de Revalorización del potencial agrario y forestal (B.7) que concentran los mayores porcentajes de inversión (alrededor del 60%) del programa PRODER 1. Esas diferencias se acentúan al analizar este programa en los diferentes ámbitos de actuación. En Grupos de Acción Local como, por ejemplo, Vall d'Albaida o Alto Vinalopó la medida B.5 concentró los mayores porcentajes de inversión. En este último, las inversiones efectuadas en la línea «PYMES, artesanía y servicios» interesaron el 49,47% de las inversiones; destinándose éstas mayoritariamente a la adquisición de maquinaria y mejora de las instalaciones fabriles. En el GAL del Bajo Segura, la medida B.7 aglutinó el 35,13% de la inversión total; porcentaje que se incrementaría hasta situarse alrededor del 40%, si le añadimos el correspondiente a Mejora de la extensión agraria y forestal (B.8). El elemento común a todos estos grupos y a la vez diferenciador respecto a los beneficiados por la iniciativa LEADER es la menor relevancia que en el programa PRODER 1 adquieren las actuaciones incluidas en las medidas Turismo local *(B.4)* y Agroturismo (B.3) (figura 2). La existencia de actividades dinámicas que

Figura 2. Inversiones según medidas (PRODER 1) en la Comunidad Valenciana (%)



B.1: Valorización del patrimonio rural en núcleos con predominio del sector agrario; B.2: Valorización del patrimonio local en núcleos sin predominio del sector agrario; B.3: Agroturismo; B.4: Turismo local; B.5: Pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios; B.6: Servicios a empresas en el medio rural; B.7: Revalorización del potencial productivo agrario y forestal; B.8: Mejora de la extensión agraria y forestal. Fuente: Generalitat Valenciana, 1998; GAL Alto Vinalopó y Bajo Segura. Elaboración propia.

generan suficientes rentas para la población e, incluso, el menor atractivo de sus paisajes (enclaves) determina que las actividades turísticas presenten una relevancia menor (porcentajes de inversión inferiores al 10%); adquiriendo, en ocasiones el calificativo de testimoniales, por ejemplo, una única petición en el Bajo Segura (rehabilitación de una casa rural) acogida a la medida B.3. Excepción a esta tendencia es el GAL Maestrat-Plana Alta, en el que las actividades adscritas a estas medidas interesaron un porcentaje próximo al 30% resultado en gran medida de la inclusión de dos municipios (Alcalà de Xivert y Cabanes) con un pequeño sector de su término municipal en área litoral), que apuestan por un modelo de desarrollo orientado a la prestación de servicios turísticos.

Las inversiones destinadas a estrategias vinculadas con el sector primario bien a través de medidas directas (Agricultura y ganadería) o bien indirectas con el incremento del valor final de los productos agrícolas mediante la creación y/o fomento de industrias agroalimentarias continúan siendo líneas con fuerte presencia en el programa PRODER 2 (tabla 6): esta última, concentra una cuarta parte de la inversión total; porcentaje que se eleva hasta el 35% si incluimos «Agricultura y ganadería». La medida PYMES agroalimentarias, por ejemplo, ha concentrado alrededor del 30% de la inversión total en el GAL Alto Vinalopó, destacando iniciativas relacionadas con la introducción de líneas de comercialización de producción ecológica y la modernización

de estos sistemas productivos. Este porcentaje se incrementa en el GAL Vega Baja, en el que de los 79 proyectos aprobados, 49 se adscriben a las medidas citadas. Las iniciativas turísticas continúan desempeñando un papel secundario; vinculándose éstas, generalmente, a la creación de oferta de alojamiento. No obstante, se evidencia un ligero incremento de las inversiones destinadas a esta línea de actuación y a la orientada a la rehabilitación del patrimonio, resultado en gran medida de la demanda creciente de actividades vinculadas con el ocio en todos los ámbitos rurales. Una excepción a esta tendencia, ya observable en el PRODER 1, es el GAL Maestrat-Plana Alta: de los 84 proyectos aprobados en el Programa PRODER 2, 22 se adscriben a la medida turismo rural, 16 a la de «agricultura y ganadería y 11 a la de PYMES agroalimentarias.

Las inversiones en aquellas medidas que tienen como finalidad la valorización de los productos agrarios han ido incrementando su importancia en la iniciativa LEADER desde la década de los noventa (LEADER 1), cuando éstas eran prácticamente testimoniales; siguen, sin embargo, siendo una iniciativa secundaria en el LEADER+ (2000-2006). Esta evolución ha ido paralela a las modificaciones introducidas en los reglamentos comunitarios, por ejemplo el 1257/99, que conceden una relevancia creciente a las actividades primarias dada la trascendencia que tienen en el mantenimiento de los paisajes, uno de los principales atractivos de estos territorios y en la plurifuncionalidad de estos territorios. En esta línea argumental, el GAL Palancia-Mijares cita entre sus objetivos específicos «el contribuir a que se mantenga el paisaje rural

Tabla 6. Ejes y medidas en el PRODER 2 (Estrategias de desarrollo): inversión (millones de euros)

	C. Valenciana	GAL Alto Vinalopó		GAL Ribera Alta	
	% sobre total inversión	Inversión total	%	Inversión Total	%
Estrategias de desarrollo		10,72		3,38	
1. Agricultura y ganadería	10,01	0,86	8,02	0,60	17,76
2. PYMES agroalimentarias	25,82	4,22	39,36	0,40	11,87
3. Artesanía	8,22	0,61	5,69	0,0*	0,0*
4. Medio ambiente	8,14	0,56	5,23	0,37	10,95
5. Patrimonio	15,17	1,27	11,84	0,88	26,14
6. Turismo	10,16	1,22	11,38	0,17	5,05
7. Formación	5,25	0,26	2,43	0,25	7,40
8. Servicios y actuación pública	17,23	1,72	16,04	0,70	20,82

Fuente: Célula de Animación y desarrollo Rural. Elaboración propia.

mediante la actividad agraria» *y* «ayudar a mantener las terrazas clásicas de cultivo para evitar la erosión.

Las actuaciones englobadas por la iniciativa LEADER + y el programa PRODER 2, desde el punto de vista agrícola, se han concentrado en la diversificación de las actividades económicas, generalmente apoyando la comercialización de los productos agrícolas tradicionales (aceite, vid y cultivos hortofrutícolas) y su promoción para mejorar su posición en el mercado, la adopción de nuevos sistemas de cultivo apostando por la introducción de sistemas compatibles con el medio (agricultura integrada y biológica), la introducción de nuevos aprovechamientos (flores y plantas aromáticas) y la mejora de los sistemas de producción tradicionales[4]. La finalidad última es aumentar el valor añadido de los productos agrícolas, apostando por productos de calidad y el incremento de los ingresos de los agricultores con la creación o mejora de su comercialización[5]. La mejora de la calidad se articula mediante la creación de marcas de calidad (denominaciones de origen) o a través de la introducción de las denominadas «marca de calidad territorial», es decir, una certificación que relacione cualquier tipo de producción agrícola con un determinado territorio y, que el comprador, a través de ella sea consciente de que contribuye al mantenimiento de ese ámbito territorial, como de manera innovativa se está desarrollando en el GAL Serranía del Turia, imitando los programas franceses de gestión del espacio rural.

A estas estrategias que podríamos calificar como clásicas y orientadas a mejorar la estructura productiva, se incorporan otras de carácter social y encaminadas a lograr la cohesión social. Destaca una iniciativa novel denominada Servicios a la población (medida 103) en la iniciativa LEADER + y Servicios y actuación pública en el programa PRODER 2. Con ellas, se trata de aumentar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios mediante el perfeccionamiento y/o creación de servicios públicos y privados, la mejora de las infraestructuras y equipamientos para paliar una de las debilidades de estos territorios como es la infradotación de servicios básicos, lo que se traduce en

4. Paradigmáticas resultan las inversiones orientadas a la mejora en los sistemas de cultivo y el perfeccionamiento y/o introducción de nuevas tecnologías en el tratamiento de determinados cultivos para aumentar su calidad y/o incrementar su valor añadido, generalmente mediante su comercialización. Representativas son iniciativas como el tratamiento de las plantas aromáticas en el Rincón de Ademuz, la automatización en la línea de envasado de frutos secos en el Macizo del Caroig, el perfeccionamiento en el troceado de algarrobas en la Serranía del Turia o la destilación de aromáticas en el Rincón Ademuz.
5. A modo de ejemplo podemos mencionar la creación de líneas de comercialización de productos ecológicos (GAL Alto Vinalopó) o la introducción de nuevas formas de comercialización de las producciones hortofrutícolas en el de la Ribera Alta Nord.

muchas ocasiones en la pérdida de población. La estabilización e incremento de la población es uno de los objetivos prioritarios del Rincón de Ademuz, dadas las características sociodemográficas de este grupo caracterizado por presentar las tasas de envejecimiento y pérdida de población más elevadas de todos los Grupos de Acción Local de la Comunidad Valenciana (véase epígrafe 3.2.). Relevante es, asimismo, la medida Formación y empleo (medida 110), que retoma la línea B.2 (Formación profesional y ayudas al empleo) del LEADER II orientada a mejorar la formación de la población de áreas de interior y, sobre todo, crear empleo de calidad para lograr fijar población joven, una de las debilidades de estos territorios. La formación es también objeto de atención en los GAL beneficiados con el programa PRODER, orientándose esta, especialmente, hacia el sector agrícola y, más específicamente a la formación en los nuevos sistemas productivos, la introducción de sistemas que garanticen la calidad de los alimentos (trazabilidad) o en la gestión agroturística.

La aplicación de estas políticas pone de manifiesto la evolución que estos territorios han experimentado desde el punto de vista económico y social. Asimismo, comienzan a evidenciar una diferenciación interna, que, grosso modo, podemos relacionar con la funcionalidad que estos grupos desempeñan tras la aplicación de estos programas y los cambios que la sociedad valenciana ha experimentado en los últimos veinte años. Si bien es cierto, que en origen ya presentaban ciertas diferencias internas, éstas se han ido acentuando con el paso del tiempo. Ello se refleja, de manera evidente, en las estrategias y en los objetivos específicos de los diferentes grupos de actuación de la Comunidad Valenciana. En algunos de ellos, y concretamente el Rincón de Ademuz, mejorar las condiciones de vida de la población es prioritario, en otros, la diversificación de rentas es el aspecto aglutinante dominante (Serranía del Turia). En esta línea, las diferencias son también significativas entre aquellos grupos que continúan articulando gran parte de su desarrollo en torno a las actividades turísticas (Palancia-Mijares) y aquellos que presentan una mayor diversificación de las ayudas entre actividades primarias y turísticas (Serranía del Turia).

3. Repercusiones socioeconómicas y territoriales de las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana

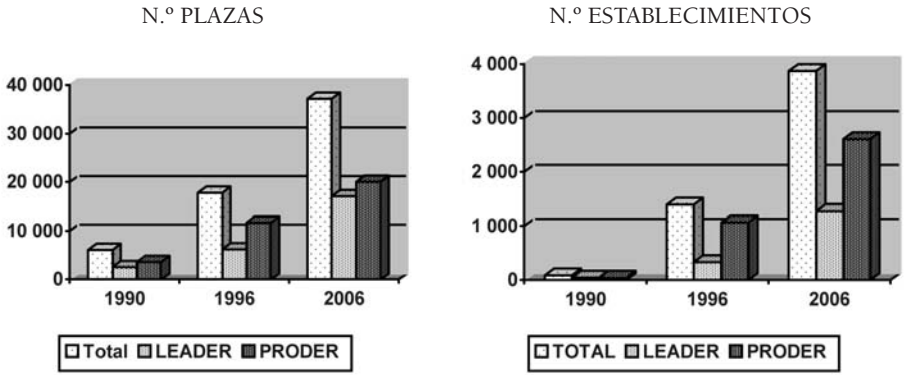
3.1. Repercusiones económicas, la creación y consolidación de una importante oferta de alojamiento rural

La aparición y desarrollo de la oferta relacionada con la restauración y el alojamiento rural en un gran número de comarcas rurales españolas se vincula a la aplicación de las políticas de desarrollo rural. Con anterioridad, el turismo

rural se había considerado como una opción de diversificación de rentas, por ejemplo, con la aplicación del programa de Turismo en casas de labranza, pero éste apenas tuvo acogida en los sectores rurales valencianos. En estas comarcas, la creación de plazas de alojamiento se vincula a iniciativas puntuales a finales de los ochenta, generalmente mediante la apertura de *campings* y hoteles, desarrolladas entonces por organismos como el Instituto Turístico Valenciano (ITVA), orientadas a la diversificación económica en áreas con una marcada regresión económica y social. La oferta anterior a 1991, insignificante en la mayoría de estos territorios, se asocia a la satisfacción de la demanda local en el caso de la restauración y a una oferta tradicional basada en la explotación puntual y minoritaria de ciertos recursos (agua, patrimonio cultural y natural), generalmente de honda tradición como, por ejemplo, los balnearios como el de Cofrentes o Montanejos.

La oferta de alojamiento experimenta un incremento notable a partir de mediados de la década de los años noventa al amparo de estas ayudas (figura 3): de 82 establecimientos en 1990 se pasó a 1.392 en 1996 y a 3.874 en 2006 y de 6.100 plazas a 37.207 respectivamente. Este importante desarrollo, a partir de mediados de la década de los noventa, coincide en gran medida con la aplicación de la segunda fase de estas políticas (LEADER II y PRODER-1) que va a suponer la consolidación de la oferta que se había creado en el quinquenio anterior y, sobre todo, va a estimular la apertura de nuevos establecimientos favorecidos por la creciente demanda de turismo rural y el efecto mimético de iniciativas emprendidas con anterioridad. El Programa Operativo Integrado de la Comunidad Valenciana 2000-2006 cifra en 3.089

Figura 3. Evolución de la oferta de alojamiento (plazas) en los Grupos de Acción Local de la Comunidad Valenciana (1990-2006)



las plazas turísticas creadas al amparo de la iniciativa LEADER II y el Programa PRODER-1. Los fondos europeos han contribuido de manera importante a la creación de la oferta de alojamiento en estas comarcas; pero, no hemos de desdeñar otros factores como la creciente demanda de ocio en áreas rurales que han favorecido la difusión de estas actividades dadas las expectativas que ha generado. Este proceso de expansión continúa hasta la actualidad[6] al beneficiarse de los fondos procedentes del LEADER+ y PRODER-2 (2000-2006) y gracias, en gran medida, a la proximidad de estos territorios a áreas urbanas dinámicas (capitales provinciales como Alicante, Valencia, Castellón y ciudades de tamaño medio), que se han convertido en el principal mercado emisor de potenciales demandantes de turismo rural, pero sin olvidar áreas de ámbito nacional, como por ejemplo, Madrid y todo el sector central peninsular. El incremento de los potenciales usuarios se ha visto favorecido, en gran medida, por la mejora de las vías de comunicación que desde la costa mediterránea penetran hacia el interior y desde el centro peninsular permiten acceder a estas comarcas montañosas, que han acercado notablemente, en términos de tiempo, áreas emisoras y receptoras. Asimismo, no es desdeñable las ventajas asociadas a la existencia de áreas rurales que cuentan con notables atractivos paisajísticos, pero próximas a áreas urbanas, que permiten a los usuarios disfrutar de los beneficios derivados del contacto con la «naturaleza», pero sin alejarse de los servicios que prestan las áreas urbanas.

La distribución territorial de la oferta de alojamiento, sin embargo, refleja diferencias significativas entre unos grupos de acción local y otros (Tabla 7). Esta heterogeneidad, dado que las directrices y estrategias de desarrollo son similares, se asocia a las características sociales y económicas de estos territorios y que las diferencian de las áreas en las que se aplica la iniciativa LEADER. Éstas se asocian a diversas causas. *Grosso modo,* estas comarcas presentan un nivel de desarrollo superior a las áreas LEADER[7]. La oferta en los Grupos de Acción Local beneficiados con ayudas del programa nacional PRODER, si bien presenta menores inversiones en las iniciativas orientadas al fomento de las actividades turísticas, concentra una oferta similar a la de los grupos beneficiados con la iniciativa comunitaria. Ello se debe en gran medida a la concentración de ésta (78,28%) de dos grupos (GAL Maestrat-Plana Alta y Vega Baja), y especialmente, en el primero, que por su proximidad al sector

6. En el periodo comprendido entre 2004 y 2006 se han abierto 522 establecimientos, que se han traducido en 1.337 nuevas plazas (Agencia Valenciana de Turismo, 2005 y 2007).
7. Esta característica queda recogida en la denominación que la Consejería de Agricultura de la Comunidad Valenciana asignó a estos territorios, *áreas de borde* o *transición* (Programa Operativo Integrado de la Comunidad Valenciana 1994-1999).

Tabla 7. Evolución de la oferta de alojamiento en los G.A.L. de la C. Valenciana (1990-2006)

	Nº establecimientos			Nº plazas				
	1990	1996	2006	1990	1996	2006	2006-1990	1990=100
C.Valenciana	**829**	**25.036**	**33.644**	**128.231**	**282.983**	**330.814**	+ 202.583	257
TOTAL GAL	**82**	**1.392**	**3.874**	**6.100**	**17.805**	**37.207**	+ 31.107	609
LEADER	45	328	1.271	2.511	6.192	17.108	+14.597	681
Els Ports-Maestrat	12	144	517	732	1.740	4.969	+4.237	678
Palancia-Mijares	13	32	151	841	1.788	2.888	+2.047	343
Serranía del Turia	2	8	88	140	999	1.770	+1.630	1264
Rincón de Ademuz	1	9	27	56	113	355	+279	633
Valle Ayora-Cofrentes	2	61	57	132	588	896	+764	678
Macizo Caroig	1	4	49	28	41	1.827	+1.799	6.525
Tierras del Interior	11	33	100	463	353	1.345	+882	290
Aitana	3	37	282	119	570	3.059	+2.940	2.570
PRODER	37	1.066	2.603	3.589	11.613	20.099	+16.140	552
Maestrat Plana Alta	14	891	1.764	2.072	8.397	11.730	+9.658	566
Espadán-Calderona	4	10	71	366	470	1.334	+978	364
Hoya de Buñol	2	2	38	192	171	779	+587	405
Camp de Turia	1	1	19	17	17	189	+172	1.111
Ribera Alta Nord	0	0	0	0	0	0	0	0
Ribera Alta Sud	2	2	4	58	52	101	+53	198
Vall d'Albaida	4	10	68	140	1.308	1.633	+1.493	1.164
Serpis-Vernissa	0	0	2	0	0	16	+16	α
Alto Vinalopó	2	9	19	27	222	364	+337	1.448
Vega Baja	8	141	618	717	976	3.953	+3.236	551

Fuente: Instituto Valenciano de Estadística (IVE) y Agencia Valenciana de Turismo. Elaboración propia

litoral han adoptado modelos de alojamiento basados en la proliferación de los denominados alojamientos turísticos que imitan a los apartamentos del turismo de sol y playa, y que aglutinan alrededor del 70% de la oferta de ambos grupos, de ahí el elevado número de establecimientos. Estos dos ámbitos contrastan de manera significativa con el resto de áreas de actuación del programa nacional donde la oferta es mucho más contenida e incluso en algunos presenta un carácter testimonial (por ejemplo en el GAL Ribera Alta Nord y Serpis-Vernissa). No es desdeñable el hecho de que una parte importante de la oferta hotelera se vincule a hoteles orientados a satisfacer las necesidades

Tabla 8. Estructura sociodemográfica de los Grupos de Acción Local de la Comunidad Valenciana (2001)

			Activos primarios		Activos sector servicios			Evolución población	
	Población	Densidad	1991	2001	1991	2001	hostelería	1981-1991	1991-2001
Total C.Valenciana	**4.162.776**	**179,02**	**8,09**	**5,72**	**53,99**	**58,24**	**5,52**	**23,61**	**+7,06**
GAL C.Valenciana	**699.277**	**41,40**	**26,20**	**17,52**	**37,72**	**44,23**	**5,54**	**-7,78**	**+6,08**
Total LEADER	**197.477**	**17,64**	**19,48**	**21,47**	**35,72**	**50,06**	**7,19**	**-15,63**	**1,92**
Aitana	52.217	45,32	21,37	17,44	41,68	52,08	8,07	-8,92	+4,28
Els Ports-Maestrat	17.448	8,12	34,19	33,54	29,77	34,71	5,90	-21,41	-7,58
Palancia-Mijares	19.926	11,21	25,95	15,28	33,00	45,11	6,88	-14,98	-2,65
Serranía del Turia	17.862	12,12	31,92	20,19	34,47	50,89	6,38	-2,46	+0,84
Rincón de Ademuz	2.553	6,90	36,19	26,18	33,00	57,28	9,89	-23,33	-15,49
Macizo Caroig	38.228	27,53	22,76	17,54	33,07	48,00	4,43	-3,00	+1,88
Tierras del Interior	38.565	21,00	25,16	31,02	41,55	51,17	6,39	-15,05	+4,98
Valle Ayora-Cofrentes	10.226	8,96	12,08	10,63	39,24	61,29	9,61	-28,07	+1,64
Total PRODER	**502.352**	**103,39**	**19,40**	**15,89**	**38,19**	**48,63**	**4,48**	**-1,09**	**11,63**
Alto Vinalopó	70.587	78,43	6,26	4,62	36,93	36,57	3,86	5,18	+3,55
Vega Baja	163.325	211,45	20,75	10,91	40,44	45,24	5,01	5,57	+18,95
Maestrat Plana Alta	36.321	21,07	33,36	25,97	33,43	39,55	4,96	-12,49	+1,22
Espadán-Calderona	18.809	66,18	17,50	15,46	50,52	54,06	5,94	-5,67	+2,28
Hoya de Buñol	32.980	56,36	9,69	10,16	40,43	57,08	4,95	4,76	+13,84
Vall d'Albaida	83.567	119,81	9,11	6,23	32,10	36,79	2,86	-4,23	+6,07
Camp de Turia	43.344	78,14	18,31	10,61	39,94	58,57	4,71	-0,03	+16,04
Serpis-Vernissa	9.094	87,36	26,88	16,66	34,14	57,55	5,08	-9,55	+6,49
Ribera Alta Nord	17.728	61,66	28,54	21,29	33,56	53,28	4,04	6,08	+13,56
Ribera Alta Sud	35.607	257,46	24,05	23,28	40,49	47,69	3,42	-1,53	+3,41

Fuente: Censo de Población, 1981, 1991 y 2001. Elaboración propia.

de empresarios vinculados con actividades industriales y a núcleos urbanos de dimensiones medias (Orihuela o Alcalà de Xivert) que, difícilmente se asociarían a una finalidad estrictamente de turismo de interior.

3.2. Repercusiones demográficas

La estructura demográfica de los territorios beneficiados con las políticas de desarrollo rural corresponde, *grosso modo,* a áreas con escaso dinamismo económico, que se traduce en un elevado envejecimiento demográfico, el predominio de los activos primarios y unas bajas densidades de población[8] como consecuencia de las importantes regresión demográfica que registraron desde mediados de la década de los años sesenta (Tabla 7). Cabe, no obstante, establecer una dualidad entre los territorios beneficiados con la iniciativa LEADER y los del programa PRODER, resultado en gran medida de la mayor diversificación económica de estos últimos, lo que se traduce en un comportamiento diferenciado al analizar indicadores como densidad, activos por sectores o evolución de la población, que en ciertos indicadores (por ejemplo, densidad o evolución demográfica) los asemejan más a la dorsal litoral que a las áreas montañosas.

La evolución demográfica de estos territorios refleja una importante pérdida de población hasta la década de los noventa. Uno de los objetivos de las políticas de desarrollo regional es contribuir a fijar población mediante la puesta en valor de los recursos endógenos. La comparación de la evolución de la población en los decenios 1981-91 y 1991-2001, pone de manifiesto la atenuación de las pérdidas demográficas en este último. En el intercensal 1981-91, la dinámica demográfica se caracteriza por una tendencia negativa, especialmente acentuada en aquellos grupos beneficiados por la iniciativa LEADER que presentan un mayor aislamiento y déficit de infraestructuras. Significativos resultan los territorios de Rincón de Ademuz y Els Ports-Maestrat, que se sitúa en valores próximos al 20%. Una dinámica positiva se registra, en cambio, en algunas de los ámbitos que corresponden a territorios

8. El criterio «total de población» refleja, en conjunto, el escaso peso demográfico de las áreas de las áreas beneficiadas con iniciativas de desarrollo rural, al afectar al 16,7% del total regional. Ese calificativo se acentuaría si únicamente considerásemos los territorios amparados por el LEADER, que concentran únicamente el 4,7% de la población (tabla 2). Igualmente, el criterio densidad de población, refleja los bajos índices (Els Ports Maestrat, por debajo de 10 habitantes por kilómetro), especialmente en aquellos grupos más montañosos o alejados de las áreas más dinámicas, donde el relieve dificultó el trazado de las comunicaciones, que, a su vez condicionaron, la continuidad, por ejemplo, a partir de 1960, de actividades industriales de honda tradición como era, por ejemplo, la elaboración de mantas en la comarca de Els Ports.

beneficiados con el programa PRODER (Vega Baja, Alto Vinalopó, Hoya de Buñol y Ribera Alta Nord), que coinciden con áreas de cierto dinamismo económico, basado en la existencia de manufacturas (textil o calzado) o agricultura orientada al mercado (horticultura). La tendencia negativa se invierte en el intercensal 1991-2001, al pasar de una media de –7,78 en el periodo precedente a +6,08. El incremento poblacional es significativo en los territorios beneficiados por el programa PRODER (+11,58%), pero también en los amparados por la iniciativa LEADER (+1,92%), lo que resulta novedoso. Únicamente en aquellos grupos con las dinámicas más regresivas en el periodo anterior, continúan manteniendo perdidas poblacionales, si bien atenuadas. Este cambio de dinámica responde a diversos factores. No son desdeñables las repercusiones asociadas a la adopción de políticas de desarrollo rural, que han facilitado la creación de puestos de trabajo en nuevos sectores económicos y, sobre todo, han contribuido a difundir entre la población que es posible permanecer en estos territorios. En este sentido hemos de hacer referencia al proceso de terciarización de los activos de estos territorios, que se caracteriza por un incremento importante de los activos en el sector servicios en el último intercensal y, paralelamente, una disminución de los primarios. No debe, sin embargo, olvidarse cuestiones de tipo estadístico, entre las que cabe mencionar el hecho de que las intensas pérdidas demográficas de décadas anteriores, se traducen en que aquellas personas que permanecen son las que no quisieron abandonar estos territorios en las épocas donde la crisis era más acentuada. Asimismo, el relevante el cambio de percepción acerca de los medios rurales, que han pasado a ser valoradas positivamente por parte de la población al vincularse con áreas de calidad paisajística, etc. y que se ha traducido en la llegada de población, los denominados nuevos pobladores, que se asientan en estos territorios «huyendo» de los medios urbanos. Otros factores a contemplar son la dinámica económica inherente a cada grupo de acción local, que determina comportamientos diferenciados entre ámbitos LEADER y PRODER, pero también dentro de cada una de las iniciativas. Estas dinámicas económicas se vinculan, asimismo, con factores como la renta de posición de estos territorios. Los comportamientos más negativos, desde el punto de vista demográfico, corresponde al Rincón de Ademuz, caracterizado por un marcado aislamiento territorial. Beneficiados resultan, en cambio, los grupos CEDER Aitana, Vega Baja o Alto Vinalopó en la provincia de Alicante, gracias a la proximidad al sector litoral o en un corredor de comunicaciones que enlaza la costa con la capital estatal. Una posición similar presentan los grupos Camp de Turia o la Hoya de Buñol, que se han beneficiado de la mejoras de las vías de comunicación entre la capital regional y Madrid.

A modo de conclusion

El análisis de los resultados de estos programas presenta unos rasgos positivos para las comarcas rurales. No obstante, no debemos olvidar aspectos negativos como puede ser la limitada dotación presupuestaria[9] y, sobre todo, los procesos de cambio que proponen dada su envergadura y en ocasiones, su carácter ambicioso, difícilmente pueden desarrollarse en marcos temporales reducidos como son los seis años de vigencia del programa. El descubrimiento de determinados recursos paisajísticos, ambientales y culturales y su puesta en valor a través de la aplicación de estas políticas han permitido el desarrollo de una dinámica turística en muchos de estos grupos de acción local; sin embargo, es más dudoso que se haya llevado a cabo una verdadera estrategia de desarrollo integral de estos territorios como consecuencia en muchos casos de una apuesta excesiva por una mera creación de oferta de alojamiento. No obstante, la continuación de estos procesos de dinamización económica requiere una mayor territorialización de las políticas. Éstas deben hacer referencia a todos aquellos elementos que contribuyen a la calidad de vida de sus habitantes: políticas relacionadas con los equipamientos sanitarios y educativos, con las infraestructuras, y no solamente, actuaciones desde el punto de vista de las actividades económicas. Sin olvidar que la adopción de las diversas iniciativas que tienen como ámbito de aplicación las áreas rurales pueden generar notables procesos de solapamiento y sobre todo de incompatibilidad de usos. Podemos, por tanto, preguntarnos si existe una verdadera política de desarrollo rural o si, en cambio, existen son un conjunto de medidas que se aplican con diferente nivel de éxito según regiones.

La aplicación de las líneas de actuación contempladas en el Reglamento CE 1698/2005, que deberán ser recogidos en los programas de desarrollo rural nacionales, si bien supone un avance en la plurifuncionalidad de las actividades y medios rurales, debe de tenerse en cuenta que éstas se aplicarán en una Europa a 25, que significa que una redistribución de las regiones objetivo 1, un mantenimiento del monto total de las ayudas, pero una probable reducción de las ayudas por grupo dado el incremento de potenciales demandantes y la necesidad de competir con otras regiones con problemáticas similares, pero que dado su nivel de desarrollo se integraban en regiones no objetivo 1 y, generalmente, más acostumbradas a «competir» por las ayudas al desarrollo rural.

9. Las medidas no estrictamente agrarias suponen menos del 9% de los fondos destinados al actual reglamento y menos de 1,5% del total de la PAC (MAPA, 2003, vol. 3: 153).

Bibliografía

ÁLVAREZ, J. (1998): «El Programa LEADER II en España», en *Actualidad LEADER. Revista de Desarrollo Rural*, nº 1, pp. 12-15.

ATANCE MUÑIZ, I. y TIÓ SARALEGUI, C. (2000): «La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria», en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº* 189, pp. 29-48.

CALATRAVA, A. y MELERO GUILLÓ, A. (1999): «La política de desarrollo rural integrado en la Unión Europea: viejos enfoques y nuevas tendencias», en *Estudios Geográficos*, nº 187, pp.579-612.

CORTÉS SAMPER, C. (2006): «La iniciativa LEADER+ en el ámbito de la montaña de Alicante», *en Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria: veinte años después. Actas del XIII Coloquio de Geografía rural.* Baeza, pp.328-341.

ESPARCIA, J. (2000): «The LEADER Programme and the rise of rural development in Spain», en *Sociologia Ruralis, nº* 40 (2), pp. 200-207.

ESPARCIA, J. y NOGUERA TUR, J. (1998): «La eficacia de las políticas de desarrollo rural», en *Actas IX Coloquio de Geografía Rural.* Vitoria, pp. 77-84.

FERNÁNDEZ HERRÁEZ, C. (1999): «Turismo rural y modificación del espacio agrario, de su uso y sus funciones», en *El territorio y su imagen. Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles*. Málaga, pp. 431-438.

GENERALITAT VALENCIANA (1998): *Informe del Comité de Seguimiento. Programa Regional de la Comunidad Valenciana.* Conselleria de Agricultura. Valencia, 106 pp.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (1996): «Las Políticas de intervención en la Montaña de Alicante: repercusiones sobre los paisajes agrarios tradicionales» en *Montagnes Mediterraneennes*, nº 4, pp.109-112.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. y MOLTÓ MANTERO, E. (2000): «El *paisaje* agroforestal como recurso turístico en la Montaña de Alicante», en *II Jornadas Turismo y Medio Ambiente en las Islas Baleares. Evolución turística de la última década y diseño de futuro*. INESE. Palma de Mallorca, pp. 37-44.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. y MOLTÓ MANTERO, E. (2002): «Los equipamientos y los servicios en las nuevas funciones de los espacios rurales. Un caso de estudio: la montaña de Alicante», en *Los espacios rurales de hoy y el mañana en Alicante. Actas del XI Coloquio de Geografía.* Santader, pp. 729-738.

OBIOL MANERO, E.M. (1998): «Turismo Rural e iniciativa «LEADER». La experiencia del País Valenciano», en *IX Coloquio de Geografía Rural*. Vitoria, pp.167-176.

RICO AMOROS, A.M. y HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (en prensa): «El sector agrario y su adaptación a la PAC en los últimos veinte años», en *Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria. Ponencias del XIII Coloquio de Geografía rural.* Baeza.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (2001): «Las montañas: problemas y sistemas agrarios», en Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. (coord.): *Geografía de España*. Ariel Editorial. Barcelona, pp. 371-392.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F. (en prensa): «Las políticas comunitarias de desarrollo rural y su incidencia en las regiones españolas», en *Las agriculturas españolas y la política agraria comunitaria: veinte años después. Ponencias del XIII Coloquio de Geografía rural*. Baeza.

ZAPATERO ZAPATERO, J. y SÁNCHEZ MUÑÓZ, Mª.J. (1998): «Instrumentos específicos de desarrollo rural: la iniciativa comunitaria LEADER y el Programa operativo PRODER», en *Polígonos. Revista de Geografía,* nº 8, pp. 21-38.

Documentos electrónicos

AGENCIA VALENCIANA DE TURISMO (1997): *Oferta turística comarcal y municipal, 1996*. Conselleria de Turismo, Generalitat Valenciana, Valencia (http://www.comunidad-valenciana.org/documentacion/estudios/encuesta11996.htm)

AGENCIA VALENCIANA DE TURISMO (2007): *Oferta turística comarcal y municipal, 2006*. Conselleria de Turismo, Generalitat Valenciana, Valencia (http://www.comunidad-valenciana.org/documentacion/estudios/encuesta2006.htm)

CÉLULA DE PROMOCIÓN Y ANIMACIÓN DEL DESARROLLO RURAL (Red Española de Desarrollo Rural): http://redrural.mapya.es/

COMISION EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural, COM (88) 501 Final, de 17 de octubre de 1988* (http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/www/portal/com/bin/portal/DGDesrural/Desarrollo_andalucia/antecedentes/el_futuro_del_mundo_rural.pdf)

COMISIÓN EUROPEA. DG. AGRI (1999): «*Ex – post evaluation of the LEADER I Community Initiative*. Final Report march, 1999 (http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader1/index_en.htm)

COMISIÓN EUROPEA. DG. AGRI (2003): «*Ex – post evaluation of the LEADER II Community Initiative*. Final Report march, 1999 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/tools.pdf)

CONFERENCIA SOBRE DESARROLLO RURAL (Rural Europe Future Perpectives): *Por un paisaje rural Vivo*. La declaración de Cork, noviembre 1996 (http://redrural.mapya.es/web/temas/conclusiones_jornadas/Documentos/Cork_es.pdf

CONSEJO EUROPEO DE BERLIN (1999): *La Agenda 2000. Una política agrícola común para el futuro* (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/review99/08_09_es.pdf)

MAPA (2003): *El Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. Enlace electrónico en: http://www.libroblancoagricultura.com/publicacion/publicacion.asp

UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER II: http://www.rural-europe.aeidl.be