



LA EXPERIENCIA COMO BASE EN LA METODOLOGÍA APLICADA AL DESARROLLO RURAL DEL PAIS VASCO

Recibido: 2006-09-25
Aceptado: 2006-12-12

Juan Cruz Alberdi Collantes.

Departamento de Geografía de la Universidad del País Vasco
Facultad de Filología y Geografía e Historia.
Francisco Tomás y Valiente, s/n. Apartado 2111. 01006 Vitoria.
E- mail: juancruz.alberdi@ehu.es

Laburpena: Experitentzia, Eukal Autonomi Erkideko nekazal zonaldeen garapeneko metodologiaren oinarria. Nekazal zonaldeen garapenerako legearen onarpenaren hamarkada baten ondoren, non administrazioaren artean eta Eskualde Planaren bitartez ekiteko eredia definitzen zen, programen gauzapenean hutsune haundiak antzematen dira. Planak berritzeko helburuarekin egindako akatzen inguruan gogoeta bat burutzen da eta metodologi proposamen ezberdinak planteatzen dira. Hauen artean aurreko planen zehaztapen eta konpromesuz kale egin zuten izaera partizipatibo eta irikiaren aurrean asmo inductiboak, erabilgarriak eta ejekutagarriak proposatzen dira orain

Hitz Gakoak: nekazal zonaldeen garapena, Euskal Autonomi Erkidegoa, metodologia, nekazal gunea.

Resumen: Tras una década desde la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural del País Vasco, que definía un modelo de intervención apoyado en la colaboración interadministrativa y en el desarrollo de Planes Comarcales, se apuntan multitud de lagunas en la ejecución de los diferentes programas de desarrollo rural. Con objeto de la necesaria renovación de los Planes Comarcales se produce una reflexión sobre los errores cometidos y se plantean diferentes alternativas que quedan recogidas en unas propuestas metodológicas que van a primar planteamientos inductivos, prácticos y ejecutables frente a carácter participativo y abierto de los Planes anteriores puesto que pecaron de falta de concreción y compromiso.

Palabras-clave: desarrollo rural, País Vasco, metodología, medio rural.

Abstract: The experience as basic on the methodology applied to the rural development of the Basque Country. After one decade from the approval of the Law of Rural Development of the Basque Country, that it defined a model of intervention supported in the administrative collaboration and the development of Local Plans, they score multitude of lagoons in the execution of the different programs from rural development. With object of the necessary renovation of the Local Plans a reflection takes place on the committed errors and different alternatives consider that collections in methodological proposals have left that are going to prioritize inductive expositions, feasible practitioners and front to participation and opened character of the previous Plans since concretion and commitment sinned of lack of.

Key Word: rural development, Basque Country, methodology, rural area

A finales de los noventa la Comunidad Autónoma del País Vasco pone en marcha una nueva iniciativa de desarrollo rural fundamentada no tanto en los objetivos y programas impulsados desde

Europa sino en las posibilidades que la orientación y la coordinación de las administraciones públicas del País Vasco pueden aportar al desarrollo rural. La Ley de Desarrollo Rural, aprobada en Abril de 1998, tiene como objeto prioritario establecer y determinar el marco normativo y los instrumentos con los que los distintos departamentos y entidades públicas han de desarrollar actuaciones dirigidas a promover el medio rural.

La Ley de desarrollo Rural del País Vasco da inicio a una nueva etapa en el desarrollo del medio rural de esta Comunidad. Su particularidad estriba en la necesidad de que las distintas administraciones y departamentos, cada uno desde su competencia pero de un modo organizado, pongan en marcha actuaciones y programas adecuados a las características y necesidades de los habitantes del medio rural. Éstos se han de plasmar en propuestas concretas, recogidas en un Plan de Desarrollo Rural para cada una de las comarcas del País Vasco.

Junto a la implicación de las distintas administraciones públicas es necesario diseñar una adecuada estructura organizativa capaz de detectar necesidades, demandas y posibilidades de progreso del medio rural y de dirigir las iniciativas encaminadas a posibilitarlo. La estructura de desarrollo rural se apoya en una escala territorial, la comarca, que se presenta como una unidad cohesionada, que supera el localismo municipal y que al mismo tiempo aporta la dimensión suficiente para movilizar los recursos necesarios en la puesta en marcha de un proceso de desarrollo.

La década de andadura de la Ley permite realizar una primera valoración de las implicaciones que su aceptación está suponiendo. En este sentido, como en tantos otros decretos, la validez del modelo impulsado queda en entredicho si la voluntad que los creó no acaba de materializarse y éste parece ser el caso de la Ley de Desarrollo Rural. Pocas han sido las iniciativas que se han puesto en marcha y las que lo han hecho han tenido un desarrollo muy parcial.

La necesidad de actualizar los 18 Programas de Desarrollo Rural las Comarcas de la Comunidad Autónoma del País Vasco lleva a plantearse la conveniencia de dotar a las Asociaciones de Desarrollo Rural de una metodología revisada y mejorada, adecuada a las posibilidades reales que la materialización de la Ley de Desarrollo les aporta. Para ello se constituye un grupo de reflexión compuesto por diferentes agentes que participan y asumen responsabilidades en materia de desarrollo rural y que tienen el objetivo de consensuar cómo se ha de intervenir en esta nueva etapa.

En este artículo recogemos las conclusiones a las que, tras varias jornadas de reflexión, ha llegado el grupo de trabajo, un ejemplo de autocrítica respecto a un modelo que no ha funcionado y que se enfrenta a la necesidad de renovarse apoyándose en una metodología y un modo de actuar más sólido.

1.- El Plan de Desarrollo Rural Comarcal como articulador de la promoción de iniciativas de progreso en su medio.

La aprobación en el año 1998 de la Ley de Desarrollo Rural supone a su vez el reconocimiento oficial del carácter multifuncional del espacio rural vasco, con un habitante que genera riqueza pero que también gestiona territorio y protege y regula el espacio en el que vive. Pretende definir los objetivos que deben de orientar las actuaciones de las administraciones públicas en materia de desarrollo rural. Asimismo, se propone el establecimiento del marco normativo en el que se han de desarrollar las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales. Un último objeto es el de determinar los instrumentos que permitan adecuar el resto de políticas y actuaciones administrativas con la consecución de los objetivos del desarrollo rural que se establecen en la Ley.

El modelo organizativo que propone la Ley de Desarrollo Rural no presenta novedades importantes, al menos en un primer momento, respecto a otros programas de desarrollo rural que ya están en marcha en este territorio. En este sentido la norma señala que las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales del País Vasco adoptarán la forma de programas de desarrollo rural. En la elaboración de estos programas se elige la comarca como ámbito preferente de actuación, por la convicción de que el nivel comarcal se muestra como el más adecuado para emprender tal labor puesto que habitualmente se trata de un espacio cohesionado, con una relación

funcional manifiesta y con una problemática socioeconómica similar.

La principal novedad que presenta la Ley de Desarrollo Rural es la asunción de competencias y la programación de la colaboración y coordinación entre las distintas administraciones. Entre la asunción de competencias cabe resaltar la necesidad de que tanto el Gobierno como las diputaciones y ayuntamientos han de participar en la elaboración de los Planes de Desarrollo Rural puesto que su aprobación lleva implícita una obligatoriedad de aceptación y de ejecución en el ámbito de competencia de cada institución. Es más, cada Plan es aprobado en el Parlamento y una vez superado este paso adquiere carácter de decreto y con ello la posibilidad de limitar la ejecución de actuaciones sobre este medio que no respeten lo señalado en los PDR.

Las labores de coordinación y colaboración entre las distintas instituciones la ejerce "Landaberri", en cuyo seno se produce la cooperación y colaboración necesarias para la aplicación de la presente ley. Está adscrito al Departamento del Gobierno Vasco recayendo la presidencia y la responsabilidad de coordinación en el área de Agricultura y Desarrollo Rural. Está formada por representantes del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los municipios de la Comunidad Autónoma. Entre sus funciones cabe destacar la obligatoriedad que tiene de informar sobre las propuestas que se hagan en los Planes de Desarrollo Rural previamente a su elaboración, al mismo tiempo que se le ha de informar sobre aquellos proyectos de ley, decretos, planes o programas de instituciones públicas que afecten de manera importante a las zonas recogidas en los PDR, reservándose el derecho de vetarlas si los miembros de Landaberri así lo decidieran. De igual modo, le compete formular y proponer recomendaciones e iniciativas en torno a la ejecución de los PDR.

Si Landaberri es el órgano que ha de cumplir la función de coordinar y dirigir las actuaciones en materia de desarrollo rural, la aplicación de los programas diseñados en cada comarca es realizada por órganos locales. En este sentido, se apuesta por la creación de una nueva figura, las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), que se establecen como instrumento de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales en las actuaciones de desarrollo rural. La Ley establece los requisitos para el reconocimiento de las ADR con el carácter de entidades de derecho privado y representativas de los diferentes sectores económicos y sociales de la zona comprendida en un PDR. Estas Asociaciones vienen a dar continuidad a las anteriores Asociaciones de Agricultura de Montaña que ya existían en las diferentes comarcas y que se ven ahora reforzadas con la asunción de nuevas competencias otorgadas con la aprobación de los PDR comarcales y con su designación como responsables de la ejecución de sus contenidos. A diferencia de otras regiones de España en las que el Programa de Agricultura de Montaña no ha funcionado y han sido los Leader los que han estructurado una política de desarrollo rural (CRUZ, 2000), en el País Vasco estas estructuras han ido progresivamente incorporando programas y servicios y se convierten ahora en herramienta básica en la ejecución de estos programas.

El mismo año en que es aprobada la Ley de Desarrollo Rural, Landaberri encarga la elaboración de los programas de desarrollo rural, de aquellos que coinciden con las comarcas que en ese momento están clasificadas como zonas 5B y que se benefician de los programas de la iniciativa Leader II y dos años después del resto de las comarcas del País Vasco. En febrero del 2003 han adquirido el carácter de decreto los nueve primeros, considerándose que la aprobación definitiva de los restantes se producirá a lo largo del año 2006. La falta de una aceptación definitiva del documento, aunque le resta validez, no impide que muchas de las propuestas planteadas sean ejecutadas. De hecho, se diseña un plan de gestión anual que se inicia en el momento en el que, tras ser respondidas las alegaciones, el documento ha sido presentado a exposición pública.

La realización del Plan de Desarrollo Rural se concreta en la redacción del Diagnóstico y del Plan de Actuación. Este documento pretende servir de aproximación a la realidad social, económica y cultural de las zonas rurales de cada comarca a través de la identificación de las principales potencialidades y limitaciones internas del espacio rural, base para el posterior establecimiento de objetivos estratégicos y actuaciones en los que concluye el Programa de Desarrollo Rural.

Teniendo en cuenta que se trata de un programa integral, realizado bajo la consideración de que el desarrollo rural requiere de actuaciones que incidan sobre los distintos aspectos que condicionan la actividad y la calidad de vida en el medio rural (actividad económica, vivienda, equipamientos y servicios, infraestructuras, medio ambiente, etc...), a lo largo del proceso se ha promovido la

participación de agentes representativos de los distintos ámbitos objeto de análisis. Por todo ello, se ha definido un sistema de participación basado en la configuración de diversos grupos de trabajo capaces de aportar las distintas visiones que hacen posible un diseño completo del desarrollo del medio rural de la comarca. Son unos Planes participativos, abiertos al conjunto de los habitantes del medio rural, y ambiciosos, en la medida en que pretenden abarcar todos aquellos aspectos que condicionan el progreso de este medio.

Se define, por tanto, uno modelo de desarrollo apoyado en la colaboración interdepartamental, centrado en la comarca como ámbito de actuación territorial y dirigido por un PDR ambicioso y participativo, cuyo objeto es el de responder a las necesidades y aspiraciones de la población de este medio.

2.- La andadura de los Programas de Desarrollo Rural se aleja mucho de las aspiraciones de su población.

La discusión sobre la metodología a utilizar en la elaboración de los nuevos planes de desarrollo rural requiere de una valoración previa sobre cuales han sido los éxitos y fracasos de los política de desarrollo rural iniciada a partir de la aprobación de la ley.

La elaboración de los Planes de Desarrollo Rural trajo consigo un trabajo de recopilación de información sobre la situación que atravesaban las zonas rurales del País Vasco y con ello la caracterización de problemas comunes a todas ellas, la proposición de soluciones y la identificación de agentes que podían colaborar en la puesta en marcha de iniciativas de progreso del medio rural.

La labor efectuada ha generado un proceso de reflexión a nivel comarcal que ha supuesto una mayor sensibilización de la población local y de sus agentes sobre la necesidad de abordar otro tipo de cuestiones, además de las meramente productivas o económicas. Las deficiencias sociales, culturales o rotacionales adquieren en esta etapa una mayor relevancia y van a ser abordadas en las distintas iniciativas que se vayan materializando.

En términos generales podemos señalar que la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Comarcales han permitido conocer e impulsar la reflexión sobre la situación del medio rural y, en la medida que se han ido materializando proyectos, contribuir al desarrollo de este espacio.

Sin embargo, a pesar de que algunas de las demandas y propuestas que se planteaban en los planes de desarrollo rural están siendo solventadas en los programas que se han iniciado, las perspectivas generadas a raíz de la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural en términos generales no se han cumplido.

En la reflexión efectuada con los agentes rurales más criticado es la falta de compromiso económico adquirido que respalde los PDR. Es más, según ellos, la política desarrollada no responde a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo rural. A la escasez de compromisos adquiridos para respaldar los PDR se le ha de añadir la falta de recursos económicos dirigidos a financiar actuaciones en el medio rural. Aun reconociendo que ha habido excepciones, la mayoría de los departamentos y administraciones no intervienen en el desarrollo del medio rural. Sus programas y servicios están dirigidos a una población urbana y hechos a la medida de las necesidades de ésta. En muy pocos casos emprenden acciones orientadas al habitante rural o al menos no lo han hecho desde que la Ley fue aceptada.

Otro tipo de críticas esta relacionado con la falta de concienciación respecto al medio rural, la Ley de Desarrollo Rural y los PDR de los diferentes agentes implicados, cada uno en el nivel de responsabilidad que se le establecía. El hecho de que Landaberri tan sólo haya celebrado una única reunión es significativo de la escasa asunción de los compromisos de la Ley por parte de sus responsables. Se reconoce una falta de información general, una carencia de liderazgo en el proceso de puesta en marcha de la norma e incluso se discute el papel de las Asociaciones de Desarrollo Rural, a las que se les consideraba como mero foro de reparto de fondos económicos del Departamento de Agricultura.

Se tiene la convicción de que los PDR no han sido asumidos como una herramienta de utilidad cotidiana, con unos planes de gestión anual que no han sido renovados y, en los pocos casos en los que sí se han hecho, ni se han dado a conocer ni tampoco han sido acompañados de la financiación adecuada. Se observa que ni la administración ni los agentes sociales dan a la Ley y a los PDR la importancia que realmente tienen o pueden tener. En este sentido se apunta a una falta de consenso político, a pesar de que fue aprobada por unanimidad, falta de credibilidad en los que señala tanto la Ley como los PDR, inexistencia de coordinación entre los distintos niveles de la administración.... En definitiva, una falta de interiorización de la importancia que posee llevar adelante el desarrollo del medio rural y con ello, un desánimo generalizado entre entidades locales y Asociaciones de Desarrollo Rural, que se sienten protagonistas débiles en el cumplimiento de la función para la que, al menos estas últimas, fueron creadas.

Como valoración final, los agentes rurales consideran a la Ley de Desarrollo Rural como una herramienta adecuada y necesaria para emprender una política real de promoción rural. Su materialización, sin embargo, depende de la voluntad y recursos de las diferentes administraciones y es aquí donde apenas se ha avanzado. Los contenidos de la Ley, por tanto, son reiteradamente ignorados hasta el punto de que muchas de las estructuras más básicas ni han iniciado su andadura.

Algunos de los elementos identificados se podrán mejorar con la nueva metodología a definir. Sin embargo, la mayoría no dependen directamente de la metodología sino que requieren de otro tipo de iniciativas a dirigir desde el ámbito político- institucional. El replanteamiento de una nueva metodología, sin embargo, da la opción de comenzar a reorientar el modelo de funcionamiento y financiación de la política de desarrollo rural.

3.- Cumplir los contenidos de la Ley de Desarrollo Rural, objetivo de la nueva etapa.

La dinámica de elaboración y gestión de los PDR en el tiempo ha propiciado buena parte de los éxitos cosechados: conocimiento de las comarcas, sensibilización de la población y dinamización a través de procesos de reflexión, “maduración” de las ADR adquiriendo una visión y un papel más integral de su actuación, y como no, la materialización de iniciativas concretas. Se ha dado, por tanto, un avance importante que no hay que despreciar.

Sin embargo, la nueva etapa, en un ciclo de mejora continua, debe permitir superar asignaturas pendientes. A continuación se hacen algunas consideraciones generales sobre los principales aspectos de mejora detectados.

3.1. Los Planes de Desarrollo Rural han de ser un referente para el desarrollo comarcal.

La razón de ser de los PDR comarcales está vinculada a la Ley de Desarrollo Rural Vasca. La propia Ley de Desarrollo Rural define los Programas de Desarrollo Rural Comarcales como “instrumentos básicos” para el logro de los objetivos de la Ley, así como de los objetivos generales y sectoriales de la política de desarrollo rural. De esta forma, les otorga la función y capacidad para articular las políticas sectoriales de las distintas administraciones, buscando la coherencia de todas ellas con los objetivos de desarrollo de las zonas rurales del País Vasco.

Observamos que en materia de desarrollo rural cada vez más se tiende a buscar unos procedimientos de actuación que impliquen al conjunto de las administraciones. Como consecuencia de las propuestas de evaluación de los programas de desarrollo rural que se están sucediendo en toda Europa cada vez son más las regiones que tratan de aplicar unos procedimientos más directos, completos y, sobre todo, que busque las implicación del conjunto de administraciones. Buen ejemplo de ello son las políticas de evaluación de proyectos de desarrollo rural aplicadas en el Reino Unido y recogidas bajo la denominada “Metodología de Cardiff” (Bristol, G. et al. 2001).

Los argumentos en los que se sustenta la Ley son básicamente los siguientes:

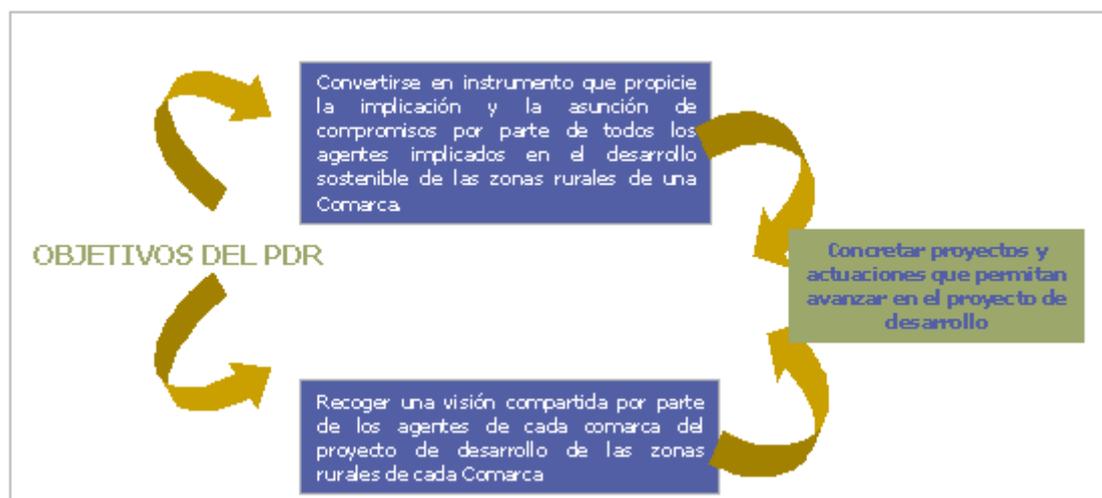
- El medio rural realiza aportaciones importantes para el resto de la sociedad (multifuncionalidad)
- Existen obstáculos (despoblamiento, equipamientos, servicios, etc.) que amenazan la supervivencia

del medio rural y por lo tanto el desempeño de este papel es en beneficio del conjunto de la sociedad

Partiendo de las consideraciones anteriores, los Programas de Desarrollo Rural Comarcales han asumido como objetivo:

- Construir una visión compartida sobre las necesidades de actuación en el medio rural a través de la participación y el consenso
- Ser el cauce en cada comarca para la implicación y asunción de compromisos por parte de todos los agentes relacionados con el desarrollo rural de las comarcas.
- Articular e impulsar proyectos y actuaciones coherentes (Plan).

OBJETIVOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL



Fuente: Manual para la elaboración de los Programas de Desarrollo Rural comarcales de la CAPV. Diciembre 2001.

Las dificultades existentes en la práctica, desde la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural y la puesta en marcha de los primeros PDR comarcales hasta el momento actual, para el cumplimiento de la misión propuestas por la Ley son múltiples y variadas, escapando algunas de ellas a lo que tiene que ver directamente con su calidad metodológica, su utilización como instrumentos de gestión por las propias ADR y las capacidades de éstas para actuar como referente y aglutinar esfuerzos en las propias comarcas. De la reflexión efectuada con los agentes de desarrollo rural destacamos los siguientes aspectos:

1. La vinculación de los PDR comarcales a una Ley y su carácter de Decreto, una vez aprobados, aunque no es suficiente para garantizar su efectividad en la práctica, es un elemento de fuerza a mantener y a potenciar. Quizá se ha de reflexionar más en profundidad sobre cómo sacar partido al hecho de que los Programas de Desarrollo Rural una vez aprobados tengan el rango de Decreto

2. En cualquier caso, es necesario realizar un esfuerzo importante y decidido para concienciar a las administraciones y al conjunto de la sociedad de la "validez" de los principios de la Ley de Desarrollo Rural y de la necesidad de su aplicación. De lo contrario, se volvería a caer en la nueva etapa en el mismo error que en la anterior. Este esfuerzo debe ser planificado y programado en el tiempo, enmarcado en un plan de marketing y comunicación sobre el papel de medio rural para el conjunto del País y de la sociedad vasca y la necesidad de la cooperación de agentes públicos y privados en el mantenimiento de un medio rural vivo. Se observa el éxito de la campaña de comunicación sobre sostenibilidad realizada desde los Departamentos de Medio Ambiente, que han sido capaz de calar en la sociedad y de vincular a distintos agentes.

El objetivo de la nueva campaña es que los “no rurales” también se crean la necesidad de mantener el medio rural en beneficio del conjunto y que éste no es sólo una tarea de las administraciones, estructuras y agentes directamente relacionados con la agricultura y el desarrollo rural. Se trata de mejorar el conocimiento sobre el papel del medio rural (que justifica una Ley) y de dar mayor notoriedad a los PDR como instrumentos de aplicación de la Ley en las comarcas.

Sólo con el reconocimiento de la sociedad y la asunción de responsabilidades por parte de las administraciones se puede llevar a buen puerto los objetivos que recogía la Ley de Desarrollo Rural. Y para ello hay que dar a conocer este medio para lo que las campañas de promoción constituyen uno de los canales prioritarios. Si no hay asunción y compromiso por parte de todos sobre las necesidades de los espacios rurales toda política de desarrollo o toda metodología que pretenda abordar esta cuestión fracasará.

3. Una buena metodología en la elaboración de los Programas de Desarrollo Rural puede ayudar pero no resolver su eficacia como instrumentos de aplicación de los objetivos de la Ley. No obstante, la revisión metodológica debe contemplar el paso de la planificación participada a la acción participada y poner énfasis en la concertación de actuaciones con otros agentes. Asimismo, entre los procesos metodológicos a mejorar cabe reseñar los siguientes:

- La asunción del liderazgo por parte del Gobierno y la comunicación en el lanzamiento del proceso de elaboración de los PDR.
- La identificación de materias o temas transversales y la búsqueda de “aliados” con repercusión en todas o varias de las zonas rurales afectadas.
- La identificación de agentes clave en las comarcas, su participación e implicación en el proceso: cauces, hitos, alcance.
- La asunción real de los PDR como instrumentos de gestión de la política de desarrollo de las zonas rurales. Ello contempla la elaboración de Planes de Gestión, aspecto fundamental para evitar la disociación actualmente existente entre los PDR y la actuación del día a día. Las claves han de ser la coherencia con los objetivos a medio-largo plazo junto a la asignación de recursos y responsabilidades claras.
- Seguimiento, evaluación y comunicación de resultados “al exterior”.

Los pasos a desarrollar son similares a los que ya se recogían en el proceso de elaboración que lideró los primeros Planes de Desarrollo, con la salvedad de que en esta nueva fase se plantea resaltar previamente determinados aspectos que en la anterior no habían quedado claramente definidos como quién tiene potestad para liderar estos programas, la búsqueda de colaboración interadministrativa previa a la redacción de este documento e incluso detectar aquellos agentes que van a intervenir en el proceso. Si la anterior etapa se fundamentó en la necesidad de aprobar la Ley y desarrollar los PDR siguiendo el esquema de intervención propuesto en ella, sin preocuparse sobre como alcanzar los objetivos, garantizados en cierta medida por el carácter de legislativo del documento aprobado, en la nueva se pretende actuar con mayor prudencia e implicación previa de administraciones y agentes procurando que objetivos y acciones planteadas sean alcanzables.

3.2. Oportunidad y dinamismo de los contenidos frente a un proceso de aprobación lento y burocrático.

Al mismo tiempo que la Ley de Desarrollo Rural otorga valor a los PDR en función de su seguimiento e interpretación, puede haber generado algunas de las limitaciones que se han identificado como fracasos, o más bien aspectos de mejora para la nueva etapa como han podido ser la falta de visión estratégica, la rigidez de contenidos y procedimiento o la falta de actividad y dinamismo.

En la práctica, y a medida que ha ido pasando el tiempo, el seguimiento de los requerimientos de la Ley en lo que se refiere a la elaboración de los PDR, ha sido flexible aunque ha quedado relativamente encorsetado por el esquema utilizado en su redacción, centrado en la necesidad de

abordar una serie de capítulos de manera obligatoria, a pesar de que éstos no se ajustaban a las necesidades reales de muchas comarcas, que veían más interesante impulsar otros e incluso limitar algunos de los que la Ley recogía. El proceso de aprobación de estos planes también ha supuesto un problema importante, alargando el periodo comprendido entre su redacción y aprobación durante años, hasta el punto de tener que plantear la renovación de los contenidos sin haber alcanzado los anteriores la calificación de decreto.

De cara a la renovación de los PDR de las Comarcas del País Vasco se pretende sacar el máximo partido del potencial que otorga la Ley a los PDR en tanto que éstos son instrumentos reconocidos para el desarrollo de la política rural, siendo flexibles en su aplicación en lo que se refiere a dos cuestiones fundamentales como son los contenidos de los Programas Comarcales de Desarrollo Rural, objetivos y ámbitos a los que deben hacer referencia y el procedimiento para su elaboración y tramitación.

Los Programas de Desarrollo Rural comarcales deben concebirse y elaborarse como verdaderos Planes Estratégicos de Desarrollo de las zonas rurales de cada comarca. En este sentido, es fundamental tener en cuenta los siguientes aspectos:

- El carácter estratégico de los Programas de Desarrollo Rural en cada una de las comarcas. Más allá de resolver problemas y limitaciones, los objetivos, estrategias y actuaciones deben basarse en un modelo o proyecto de desarrollo propio y diferenciado de las zonas rurales en cada comarca, en función de su potencial, expectativas y oportunidades con relación a su entorno. Se debe interpretar la Ley de un modo más flexible, adecuando los contenidos a abordar a las necesidades de cada comarca.

- La operatividad y el necesario dinamismo de cualquier plan estratégico, en tanto que instrumento de gestión que no puede quedar hipotecado por trámites burocráticos de aprobación y actualización. El alcance de los PDR en lo que se refiere a su horizonte temporal y el grado de concreción que deben alcanzar los programas que se someten a la aprobación de los órganos pertinentes, así como el procedimiento de seguimiento y evaluación, debe ser objeto de revisión.

La obtención de la calificación de decreto de los PDR no ha de ser una excusa para no abordar sus contenidos. De hecho, con su aprobación inicial es suficiente para iniciar la oficialidad de los mismos. Sin embargo, esta calificación le aporta mayor rango y de ahí que los agentes que trabajan en desarrollo rural apuesten por obtenerla.

3.3. Participación selectiva y activa frente a un planteamiento abierto y generalista.

Una de las características que habitualmente se asocian a un Plan Estratégico es su carácter participativo. La participación, en un proceso de planificación estratégica territorial, se considera fundamental y en el caso concreto de los Programas de Desarrollo Rural se plantea como un requisito desde la propia Ley.

Aun así, hay que tener muy en cuenta que a través de la planificación estratégica no sólo se trata de decidir colectivamente lo que hay que hacer, sino también de concertar las estrategias con agentes, entidades y empresas que tiene capacidad para incidir mediante su actuación sobre la evolución esperada de las zonas rurales de la comarca.

Los planes estratégicos, y esto ha sido mencionado como uno de los éxitos alcanzados en la etapa anterior, suelen presentarse no únicamente como un instrumento de gestión, sino también como una forma de promover y articular la participación de los diversos actores comarcales. En este sentido, suponen una oportunidad para potenciar el dinamismo de la sociedad civil.

Sin embargo, es importante no confundir estrategia con participación ciudadana: un mero debate ciudadano que no conduce a la acción y por lo tanto poco tiene que ver con la utilidad de la herramienta de planificación estratégica, un compendio de acciones más o menos aceptadas por todos pero poco relevantes (estratégicas) para impulsar el proceso de desarrollo y transformación de

las zonas rurales de las comarcas...

Es necesario por tanto, definir los órganos, estructuras y agentes de participación en el plan y establecer las reglas de juego. No hay que olvidar que a pesar del valor de los planes estratégicos comarcales como elementos educativos, de construcción de idea y conciencia del medio rural de la comarca, es necesario desarrollar proyectos y obtener resultados.

En la anterior elaboración de los PDR se puso especial énfasis en la participación de población y agentes, y en la necesidad de recoger el mayor número de iniciativas posible sin preocuparse excesivamente de cómo y quién las iba a desarrollar. Se trataba de hacer un listado amplio, que abarcara multitud de aspectos y campos pero que, a medida que han ido transcurriendo los años, ha quedado en evidencia la imposibilidad de hacer frente a tales solicitudes siendo la operatividad de estos Planes muy baja y en algunos casos incluso nula. Es necesario dar mayor practicidad a los planes y concretar y abordar actuaciones

3.4. El PDRS 2007-2013, una herramienta de gestión y financiación

La clave está en la fase de despliegue de objetivos: elaboración del Plan de Gestión Anual (acciones, responsables y recursos) y el establecimiento de un sistema de indicadores o cuadro de mando que permita valorar el grado de consecución de los objetivos. Aun así, todo ello ha de estar unido a un aparato financiero adecuado puesto que poco se puede hacer si no se cuenta con recursos económicos.

Dado que el nuevo Plan de Desarrollo Rural sostenible de la CAPV 2007-2013 (PDRS) está en pleno proceso de elaboración, se reflexiona respecto al papel que éste va a jugar en el contexto de la elaboración de los PDR comarcales y se llega a las siguientes conclusiones:

- El nuevo PDRS 2007-2013 puede servir de guía para valorar la viabilidad de estrategias y actuaciones planteadas para la comarca en la medida en que garantiza la existencia de una fuente de financiación. Es un marco principalmente financiero. Los propios Programas de Desarrollo Rural comarcales pueden ser un input para diseñar los programas de ayudas del Departamento y valorarse como requisito en la concesión de ayudas.

- No existe, ni está previsto en este momento, otro marco o directrices orientadoras procedentes de una reflexión estratégica propia en el País Vasco sobre el futuro del medio rural. En la medida en que los PDR comarcales no disponen de un marco de referencia estratégico claro que oriente todas las actuaciones que se vayan a definir en las comarcas, se entiende que PDRS lo pueda suplir en cierta medida.

- El PDRS 2007-2013 no estará aprobado para cuando se inicie el proceso de actualización de los Programas de Desarrollo Rural comarcales pero no se prevé que marque cambios sustanciales en las directrices y estrategias de carácter general para el desarrollo del medio rural vasco.

Vista la escasa colaboración de otros departamentos y administraciones en materia de desarrollo rural y siendo realistas de cara a la nueva fase que se ha de abordar los PDR cuentan con una herramienta, el PDRS, que le aporta un marco de financiación, insuficiente para abarcar todas las demandas de los planes de desarrollo, pero básico para la consecución de algunas de ellas. Asimismo, dado su carácter abierto, permite fijar toda una serie de líneas, con actuaciones que pueden ser financiadas, adecuadas a una tipología de demandas comarcales que, por lo general, se repiten en la mayoría de los casos. Es una ventaja, que facilita la materialización de parte de los contenidos de los PDR, aunque es insuficiente y está necesitada del apoyo de otros agentes para su consecución.

4.- La revisión metodológica como vía para alcanzar los objetivos de los Programas de Desarrollo Rural

Un Programa de Desarrollo Rural es una herramienta que permite fijar líneas de actuación tendentes a promover el desarrollo de las zonas rurales de una Comarca, partiendo de una visión consensuada

por los agentes locales y comarcales del modelo y proyecto de desarrollo. Así mismo, el PDR debe contemplar el despliegue de los objetivos y líneas estratégicas en él definidas con el fin de garantizar y operativizar su ejecución. En la elaboración de los PDR se pretende completar todo el "ciclo de la gestión", el cual se concreta en tres fases sucesivas

- Planificación. El Programa de Desarrollo Rural parte, en base a un diagnóstico de la situación de partida de la zona, de la planificación de objetivos y estrategias que permitan promover el desarrollo de las zonas rurales de una Comarca. Como resultado del proceso de planificación, la Comarca se dota de una visión estratégica de su proyecto / modelo de desarrollo futuro y de un conjunto de objetivos estratégicos y estrategias tendentes a promover el desarrollo de las zonas rurales.

- Ejecución. Tras la planificación estratégica, es necesario asegurar su implantación por medio del despliegue de los objetivos estratégicos a través de los planes de acción. El Programa de Desarrollo Rural es el punto de partida del proceso de planificación anual. El Plan Anual, instrumento habitual de gestión, debe recoger e incorporar los aspectos esenciales que deben desarrollarse durante el año con objeto de alcanzar la visión y los objetivos estratégicos marcados. Este proceso de despliegue debe garantizar que las responsabilidades derivadas de las actuaciones estratégicas concretas definidas se entroncan de modo natural con las tareas operativas.

- Seguimiento, revisión y mejora. En esta tercera etapa se realiza el seguimiento de la puesta en práctica de los planes de acción definidos, y de los resultados que con ellos se consiguen, lo que permite adoptar decisiones para reconducir la gestión hacia los objetivos marcados. Los elementos de revisión y mejora deben permitir que el ciclo de gestión sea continuo, mediante un proceso permanente (planificar y desplegar, actuar, evaluar, reconducir y mejorar).

A partir del esquema metodológico global, el proceso de elaboración de los Programas Comarcales de Desarrollo Rural se subdivide en cinco apartados diferenciados: organización, diagnóstico y plan de actuación dentro de la fase de planificación, Implantación/ejecución en la fase de ejecución, y seguimiento y actualización coincidiendo con la fase de seguimiento, revisión y mejora.

En definitiva, estamos aplicando un modelo de actuación propio de la iniciativa Leader que, como señalan García Rodríguez et al. (2005), es una forma relativamente nueva de abordar el desarrollo rural en Europa, que utiliza una metodología de trabajo basada en la constitución de grupos de acción de ámbito comarcal para analizar los problemas, debilidades, fortalezas y oportunidades de sus territorios con el objeto de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y proponerlas a las administraciones locales y regionales.

ESQUEMA METODOLÓGICO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PDR

[Gráfico](#)

Fuente: Manual para la elaboración de los Programas de Desarrollo Rural comarcales de la CAPV. Diciembre 2001.

Los antiguos PDR se completaron siguiendo la metodología y las fases aquí señaladas. En el planteamiento de la revisión que se realiza se propone mantener las fases metodológicas, consideradas todas ellas como imprescindibles, pero se plantea remodelar muchos de los contenidos que en su elaboración eran tenidos en cuenta. Este proceso es consecuencia de la propia evolución de los programas de desarrollo rural europeos que, como señalan Wojan, TR. y Rupasingha A. (2001), tienden cada vez más a poner en marcha metodologías prácticas fundamentadas en la experiencia adquirida durante años. Recogemos estas modificaciones atendiendo a cada una de las fases que se abordan en la metodología.

Fase 0. Organización

Para el correcto funcionamiento de una metodología de programas de desarrollo rural parece obligada una asunción previa por parte de los principales agentes implicados en el desarrollo rural de que los PDR son efectivos e importantes para el conjunto de la sociedad que, al parecer, no se está

produciendo actualmente.

Asimismo, como ya se ha señalado, es necesario paliar el importante desconocimiento existente del papel del medio rural para la sociedad y el equilibrio territorial del País, así como el papel de la propia Ley de Desarrollo Rural.

Estos elementos van más allá de lo que puede aportar en sí misma la metodología de elaboración de los PDR pero el desarrollo de un programa de acciones de sensibilización y comunicación a nivel social e institucional, no sólo en el momento de lanzamiento del proceso de elaboración de los PDR, sino también durante su ejecución y actualización, puede ser un refuerzo importante.

En principio, contemplamos acciones en las siguientes fases:

♣ **Refuerzo del liderazgo**

- Lanzamiento del proceso: comunicación conjunta en cada Territorio Histórico por parte de los máximos responsables de los programas de desarrollo rural.
- Papel del Gobierno, Diputaciones Forales, Mendikoi, AADR, Ayuntamientos.

♣ **Estructurar la Participación:**

- Agentes con capacidad de actuación sobre los aspectos clave para el mantenimiento de las zonas rurales de cada comarca y su integración con el medio urbano.
- Con posibilidad y voluntad de asumir compromisos.
- Definir específicamente el papel que han de desempeñar agentes institucionales y estructuras de desarrollo rural.

♣ **Definir los hitos y los cauces de participación de los distintos agentes:**

- Agentes clave en la determinación de objetivos estratégicos, previo consenso de la visión y los temas críticos.
- Otros agentes comarcales.

Las posibilidades de éxito de esta fase estriban en tener la habilidad de crear un esquema de trabajo que pase de la planificación compartida a la acción compartida, para lo que se hace obligatorio concertar actuaciones con agentes claves. En definitiva, como señala Viñas (2004) en su análisis sobre la evolución cualitativa de los programas de desarrollo en las zonas rurales, se trata de poner en marcha un enfoque cualitativo fundamentado en una reflexión previa y que ayude a decidir en cada caso la combinación metodológica más adecuada.

Fase 1. Diagnóstico de Situación

A diferencia del anterior diagnóstico, al cual se le dedicaban buena parte de los esfuerzos de la elaboración del Plan de Desarrollo Rural, en este caso se parte de la experiencia adquirida y se propone realizar un diagnóstico inductivo, sin recurrir a obtener tal volumen de información ni a entrevistar a tanto agente especializado. Se plantea centrar el diagnóstico en aquellos aspectos fundamentales para la materialización del Plan de Actuación, basándose más en las indicaciones de los agentes que en la renovación de la información anterior. Recogemos a continuación las propuestas realizadas.

- **Del diagnóstico descriptivo al diagnóstico inductivo, a partir de:**

- El conocimiento y la experiencia acumulada por las ADR y Mendikoi
- Situación (evolución y tendencias) de variables e indicadores clave (medio rural vivo)
- Posibilidad de aporte por parte de Mendikoi de información clave para las comarcas.
- Las opiniones y vivencias de los agentes clave para el mantenimiento de las zonas rurales de cada comarca.
- Centrar el diagnóstico en los temas críticos y hacer énfasis en la comunicación de los mismos.

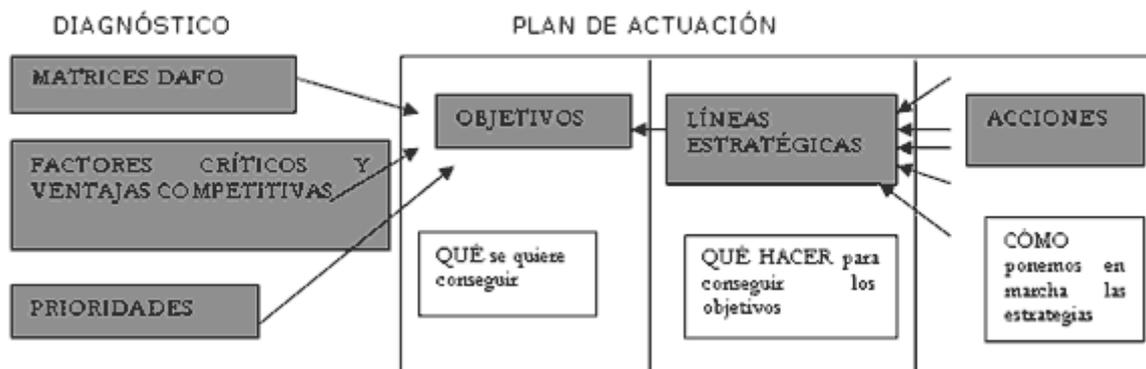
En gran medida, se propone romper con el diagnóstico interactivo en el que quedan insinuadas las estrategias impulsoras de la participación de las redes locales en los proyectos de desarrollo, modelo generalmente impulsado en los programas de desarrollo local (López, A. et al. 2003). Frente a ello se propone un modelo centrado en la experiencia previa y en la dirección de la participación a aquellas personas que previamente puedan aportar algo.

Fase 2. Plan de Actuación

Del listado de propuestas casi interminable del Plan de Actuación anterior se plantea ahora realizar un programa más concreto, ejecutable y medible. Se apuesta por centrarse en aquellas propuestas realizables a medio plazo dejando para el plan de gestión anual aquellas que mayor nivel de concreción presentan. Se pretende ser realista y evitar que el Plan se convierta en un documento de aspiraciones sin posibilidad de materializarse. Concretamos a continuación las propuestas realizadas.

- **Definición previa de la Visión Estratégica:** modelo de desarrollo o proyecto de futuro para las zonas rurales de las comarcas.
- Orientado al mantenimiento de un medio rural vivo.
- Coherente y sinérgico con los planes de la comarca, del Territorio que contribuyan a su mantenimiento y sostenibilidad, al equilibrio territorial y a la mejor integración y convivencia entre lo rural y lo urbano.
- Basado en las propias especificidades, condiciones y características de las zonas rurales correspondientes y sus comarcas.
- No recopilación de deseos o aspiraciones de la opinión pública.
- No “encorsetado” por los objetivos generales establecidos por la Ley.
- **Pocos objetivos, pero medibles;** ambiciosos, pero realizables.
- Los nuevos PDR comarcales no necesariamente tienen que seleccionar sus objetivos entre los planteados por la Ley ni deben cubrir todos los ámbitos sectoriales.
- Los objetivos estratégicos surgen para intentar alcanzar la Visión estratégica definida partiendo de la situación real, actual.
- **Trabajar con metas e indicadores** como única forma de saber y transmitir si estamos o no en el buen camino.
- **Plantear estrategias factibles.**

DEL DIAGNÓSTICO AL PLAN DE ACTUACIÓN. FASES:



Fuente: Revisión metodológica de la elaboración de los PDR. 2006.

Fase 3. Implantación/Ejecución

Las posibilidades de obtener financiación marcan buena parte del éxito de la ejecución del Plan de Actuación, sea tanto a través de los programas de desarrollo rural dirigidos desde el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco o bien a partir de acuerdos o programas transversales que implique a otras administraciones. Para ello, el realismo y la concreción exigidos en la fase anterior son fundamentales apoyándose en esta fase en la figura del Plan de Gestión Anual como elemento como garante de la concreción exigida.

- Definir el **alcance del Programa** (su grado de concreción) teniendo en cuenta el necesario dinamismo del instrumento al tiempo que la burocracia de su tramitación.
- Identificar el PDR comarcal con la parte más estratégica de visión a medio-largo plazo (visión, objetivos y estrategias).
- Reservar las actuaciones y medidas más concretas para el despliegue: la elaboración del Plan de Gestión Anual.
- Gestión de apoyos y recursos.
- Identificar líneas transversales, si las hubiere, así como convenios-contratos-programas de intervención en varias comarcas. (Apoyo directo de Mendikoi y Agricultura tanto de Diputaciones como de Gobierno).
- Articular programas de ayudas e identificar fuentes de financiación para estrategias y actuaciones.

Fase 4. Seguimiento y Actualización

A diferencia del proceso anterior, en el que este apartado no fue materializado, se pretende ahora producir y medir lo que se realice. Como señalan Esparcia, J. y Noguera, J.(2000), la importancia de el apartado de seguimiento y actualización es consecuencia de la convicción de que las políticas de evaluación son un instrumento de aprendizaje y mejora de la eficacia en la toma de decisiones. La evaluación es el instrumento que mejor permite conocer qué resultados se están obteniendo y, en su caso, introducir los mecanismos de corrección oportunos.

Junto a ello se resalta la conveniencia de dar a conocer a la opinión pública proyectos y objetivos que se vayan alcanzando, acción fundamental para conseguir la relevancia social de la que

actualmente estos programas carecen. En este apartado se proponen los siguientes aspectos:

- Se gestiona para producir resultados y los resultados deben poder ser medidos (directa o indirectamente). Los indicadores de actividad no son suficientes.
- Divulgar los resultados (lo que no se comunica no existe, efecto demostración, mimetismo, cultura).
- Revisar procedimientos y responsabilidades en el cierre del ciclo de la gestión.
- Empezar a reducir el papel para que los PDRS, los Planes de Gestión y su evaluación dejen de ser meros documentos y empiecen a ser sentidos y vistos como herramientas de gestión.

La propuesta metodológica presentada pretende restar oficialidad, participación e incluso estudio del medio para ganar en pragmatismo y concreción. Se busca la practicidad de las acciones, la implicación administrativa a partir de una dirección visible a ejercer por el Departamento de Agricultura, la obtención de fuentes de financiación que aporten capacidad de ejecución a las propuestas presentadas y todo ello persiguiendo un modelo de actuación realista y medible. Podemos concretar en cuatro las premisas que han de regir la elaboración de los nuevos Planes de Desarrollo Rural:

- **Metodología más operativa, sencilla y práctica.** Se pretende pasar de un Plan inabarcable y descriptivo, dominado por el diagnóstico, a otro centrado en los aspectos estratégicos. Se quiere un programa abarcable y manejable.

- **Programas de desarrollo realistas y de aplicabilidad.** Se propone pasar del “desideratum” que supuso el anterior a unos planteamientos más posibilistas. La importancia del Plan no está en el nivel de conocimiento que sobre el medio aporte a unos agentes que llevan varias décadas trabajando en él sino en la materialización de aquello que en dicho documento se ha recogido.

- **Programas con operatividad y dinamismo.** Se observa una necesidad de dotar de contenido práctico a unos Planes que aportaron estudio y conocimiento de área para lo que se hace fundamental hacer que estos documentos se conviertan en instrumentos de gestión, para lo que ha de dotárseles de herramientas financieras adecuadas.

- **Mayor protagonismo y liderazgo de las Asociaciones de Desarrollo Rural.** A pesar del protagonismo que les aportaba la Ley, en el anterior Plan han cumplido en muchos casos más el papel de participante, o incluso de mero espectador. Frente a este se reclama ahora para ellos el papel de líder que cumple la función de impulsar y gestionar el proceso.

5.- Hacia un modelo metodológico de desarrollo rural más práctico y realista

Si la Ley de Desarrollo Rural reflejaba la existencia de una voluntad social suficiente para llevar adelante una política de desarrollo rural integrada, con una implicación extensa respecto a este medio, ésta ha carecido en la pasada década de un compromiso político serio para llevarla a su materialización. La participación pública es necesaria en la consecución de un objetivo que todos asumen pero que muy pocos materializan.

Es por ello que, una década después, una vez planteada la renovación de los contenidos de la Ley, recogida en gran medida en Planes de Desarrollo Comarcal, se llegue a la conclusión de que su funcionamiento no depende de la metodología que en su redacción y puesta en marcha se vaya a utilizar sino en la implicación que las administraciones y agentes vayan a tener a la hora de iniciar acciones de desarrollo en los espacios rurales. Aún así, la metodología aplicada, que parte de una experiencia anterior, sí puede contribuir a iniciar un ciclo de mejora continua que debe permitir superar asignaturas pendientes y evitar decepciones de programas anteriores.

Es por ello que los planteamientos recogidos en esta reflexión son importantes para dar continuidad a un programa fundamentándose en su madurez y realismo. Es más, son planteamientos que responden a una evolución lógica de varias décadas trabajando en materia de desarrollo rural y que

son novedosos, no tanto en sus aportaciones, en gran medida de sentido común, sino en la claridad del modelo, que deja en evidencia la insuficiencia de la metodología de desarrollo habitualmente utilizada.

En primer lugar, sorprende el llamamiento relativo a la necesidad de alcanzar propósitos realizables y que dejan en evidencia el carácter idealista que tenía la política de desarrollo rural del País Vasco. Se apuesta por concretar objetivos factibles, que tengan unas metas claras y que sean medibles. Para ello es necesario que las líneas de trabajo sean financiadas desde las administraciones y que haya un compromiso para ello.

Frente a una metodología fundamentada en una participación abierta al mayor número posible de agentes que intervienen en el desarrollo de un espacio concreto se busca potenciar un modelo selectivo y comprometido en la consecución de las metas que se van definiendo. Se propone dirigirse directamente a aquellas personas o entidades fundamentales en la ejecución de los objetivos dejando en un segundo plano modelos dirigidos a hacer participe del Plan al conjunto del medio rural.

El diagnóstico también está imbuido de esta filosofía practicista. Así, frente al acopio generalizado de información o la consulta a las diferentes administraciones sobre los planeamientos que tienen para las zonas rurales de las diferentes comarcas, quiere dar preferencia a un diagnóstico que avance de una visión más descriptiva a otra más inductiva y que se apoye más en la experiencia y el conocimiento de los agentes que intervienen en el proceso de participación que en la información existente. Todo ello ha de concretarse en un Plan de Acción que ha de aportar una visión del estadio al que se quiere llegar en un plazo medio, de cuatro a seis años, en el que se establezcan cómo han de quedar medidos los objetivos propuestos y cuáles van a ser las líneas de apoyo económico previstas. La ejecución y el posterior seguimiento del Plan responden también a este esquema practicista, con acciones lideradas desde la administración que se ha comprometido y con un seguimiento apoyado en la divulgación de los resultados, como medio de incrementar la sensibilización de la sociedad respecto a la necesidad de mantener vivo su medio rural.

El planteamiento metodológico presentado responde a la experiencia adquirida en la elaboración y materialización del anterior Plan que eligió un modelo participativo, abierto y excesivamente centrado en un diagnóstico y un plan de actuación que pretendían recoger todas las demandas procedentes del medio rural. Aquellos Planes no han cumplido ni de lejos las expectativas esperadas, la colaboración interadministrativa no se ha producido y la financiación no ha llegado. Como resultado, se propone un modelo metodológico para un programa que pretende ser realizable aun a costa de dedicar menos esfuerzos a asegurar la participación o el manejo de información.

La reflexión metodológica realizada y las mejoras planteadas son, a nuestro parecer, un indicativo de la madurez que van alcanzando las políticas de desarrollo rural en determinados territorios que se concretan en propuestas metodológicas que, frente a proyectos ambiciosos, pretenden ser realizables.

Sorprende, sin embargo, que previamente a la definición de una nueva metodología no se aborde la que es, a nuestro juicio, la razón principal de que la Ley de Desarrollo Rural no haya funcionado, la falta de coordinación interadministrativa y de financiación.

En este momento, con la discusión iniciada del que va a ser el PDRS para el periodo 2007-2013, se están definiendo las líneas de actuación que desde las instituciones agrarias europeas, Estatales, Autonómicas e incluso Forales van a marcar la política de promoción agraria y de desarrollo rural. Es el momento idóneo para que los agentes definan cuáles han de ser los objetivos que se han de impulsar en sus comarcas, genéricas salvo algunas particularidades al conjunto de la Comunidad, asumibles en el PDRS y, al menos parcialmente, financiadas por el fondo adscrito a este programa. Una vez definidas las líneas de trabajo es más factible realizar una metodología que pretende ser sencilla, operativa, práctica y realista y que ayude a concretar las acciones a materializar en cada comarca.

Conscientes, por otro lado, de que las líneas financiadas por el PDRS son insuficientes en muchos de sus capítulos y que la cooperación interadministrativa, tal y como lo recoge la Ley, sorprende que

esta nueva fase no se inicie con una negocio interdepartamental sobre cuáles son los ejes que unos y otros van a materializar. Sin ello se volverá a caer en la falta de compromiso que presidió al Plan anterior y la metodología, sea cual sea, poco podrá subsanar.

Se ha de contar, si se quiere que los programas de Desarrollo Rural lleguen a buen puerto, con una dirección liderada por el Departamento de Agricultura decidida y este aspecto, a juzgar por los participantes en las reuniones, tampoco parece evidenciarse en el periodo de reflexión iniciado en el que, a parte de aquellos agentes ligados de manera directa a la dinamización de proyectos comarcales, apenas ha habido participación (desconocemos si apoyo) de personas con peso específico en la Consejería de Agricultura.

BIBLIOGRAFÍA CITADA:

BRISTOW, G. COWWELL, R. MARSDEN, T. (2001): Tensions, limits and potentials. Evaluating rural development policies in Scotland. *European Urban and Regional Studies*. 8: 235-252.

CÁCERES SILVA, J. (1996): "Ejes de desarrollo de los planes comarcales de montaña catalanes". VIII Coloquio de Geografía Rural .Jaca, pp. 3-14.

CORBERA MILLAN, M. (1999): "Las políticas de desarrollo rural en la región Cantábrica: los programas LEADER". Cambios en los Espacios Rurales Cantábricos tras la integración de España en la UE. Universidad de Cantabria, pp. 175-237.

CRUZ OROZCO, J. (1996): "Desarrollo rural y políticas públicas en las zonas de montaña del País Valenciano". VIII Coloquio de Geografía Rural .Jaca, pp53-68.

ESPACIA, J. NOGUERA, J. (2000): Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural. Cuadernos de Geografía Universidad de Valencia. 67-68: 77-101.

GARCIA RODRIGUEZ et al. (2005): la iniciativa comunitaria Leader en España. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. 39: 361-398.

LÓPEZ, A et al. (2003): El desarrollo local en la sociedad red. La villa de Graus, un diagnóstico interactivo. Zainak. Cuadernos de Antropología-etnografía. 24:739-760.

MENDIKOI (1998): Plan de desarrollo rural de las comarcas de Montaña Alavesa, Valles Alaveses, Rioja Alavesa, Estribaciones del Gorbea, Cantábrica Alavesa, Llanada Alavesa, Enkarterrialde, Arratia Nervión, Tolosaldea-Urola Kosta . Departamento de Agricultura del Gobierno vasco. Vitoria. Inédito (formato CD).

MENDIKOI (2002): Plan de desarrollo rural de las comarcas de Durangaldea, Uribe, Busturialdea, Lea-Artibai, Debabarrena, Donostialdea, Goierri, Debagoiena. Departamento de Agricultura del Gobierno vasco. Vitoria. Inédito (formato CD).

MENDIKOI (2003): Ley de Desarrollo Rural y Programas de Desarrollo Rural. Jornadas de reflexión 14,15,18 y 24 de Julio de 2003. Departamento de Agricultura del Gobierno vasco. Vitoria. Inédito. 289 p.

VIÑAS, V (2004): Evaluación cualitativa de programas de desarrollo regional en zonas rurales. Revista de estudios regionales. 71: 13-36.

WOJAN, TR. RUPASINGHA, A (2001): Crisis as opportunity: local context, adaptive agents and the possibilities of rural development. *Regional Studies*. 35:414-152.