



COMUNICACIÓN

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN CANTABRIA

Carmen Delgado Viñas
Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional
Universidad de Cantabria

Desde hace algo más de diez años se están aplicando programas de desarrollo rural en Cantabria; un decenio es un buen plazo de tiempo para intentar hacer una valoración general que nos acerque a las respuestas a varios interrogantes vinculados con los objetivos específicos de los programas aplicados (Corbera 1999b) :

¿se está alcanzando el objetivo prioritario de la diversificación económica?

¿se está produciendo una verdadera integración intersectorial de las actividades económicas?

¿se está basando el desarrollo en el aprovechamiento de los recursos locales?

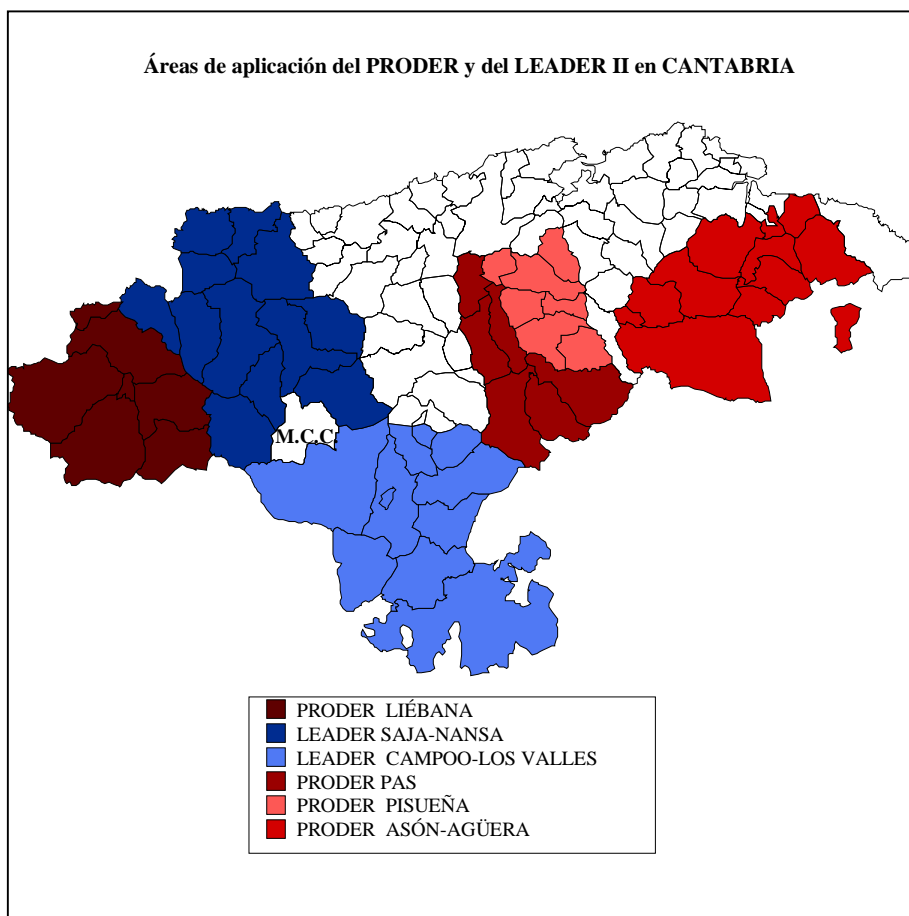
¿están siendo respetuosas las actividades estimuladas con el medio ambiente?

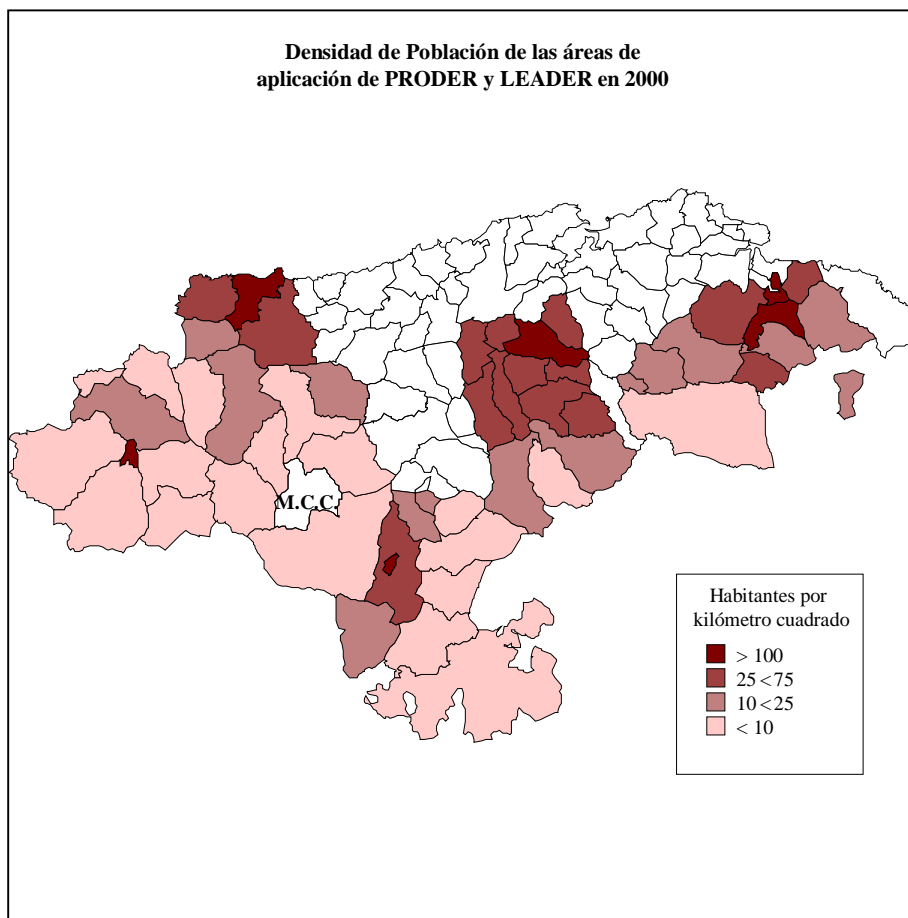
Se están corrigiendo o, al menos, atenuando los desequilibrios territoriales?

Finalmente, y como resumen, ¿se está consiguiendo mejorar las condiciones de vida de la población residente en los espacios rurales afectados por los programas?

No se pretende en esta comunicación acertar con todas las contestaciones correctas, sería excesivamente ambicioso, pero sí se puede lograr una finalidad más modesta, aportar un análisis a partir del cual se puedan empezar a intuir respuestas.

Los programas de desarrollo encaminados a revalorizar y dinamizar espacios rurales frágiles iniciaron su andadura en Cantabria en 1991 con la aplicación de un proyecto LEADER en buena parte de los valles del Saja y Nansa. La consideración de la Comunidad Autónoma como Objetivo 1 a partir de 1994 repercutió muy positivamente en el aumento de las actuaciones y de los fondos asignados. El área del Saja-Nansa continuó con un programa LEADER II en el período 1996-1999 a la vez que se incorporaba a esta misma iniciativa otra comarca cántabra, Campoo-Los Valles. Desde 1996 se empezó a aplicar en otras cuatro comarcas rurales, Liébana y los valles del Pas, del Pisueña y del Asón-Agüera, el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales, (PRODER), que tiene su ámbito de actuación en comarcas de regiones Objetivo 1 excluidas del LEADER II.





Cuadro 1: LEADER y PRODER en Cantabria

Comarca	Programa	Nº de municipios	Habitantes	Superficie Km ²
Saja-Nansa	LEADER I y II	12	15.691	857,6
Campoo-Los Valles	LEADER II	11	22.207	1.012,1
Liébana	PRODER	7	6.232	574,7
Pas	PRODER	6	8.921	357,8
Pisueña	PRODER	7	14.903	237,1
Asón-Agüera	PRODER	11	16.799	665,0
Total		54 (53 %)	84.753 (16 %)	3.704,3 (69 %)

Fuente: Gil de Arriba, C. (1998)

LEADER SAJA-NANSA (I Y II)

Los programas Leader Saja-Nansa I y II han afectado a 12 municipios situados sobre los valles de ambos ríos. Forman un territorio dotado de un extraordinario patrimonio paisajístico, natural y cultural pero que sufre graves problemas de accesibilidad desde el exterior y de conectividad interior.

La comarca se caracteriza por la desigual distribución de la población: el 65 % de sus habitantes se concentran en los cuatro municipios litorales septentrionales, entre los que el de San Vicente de la Barquera rebasa los 4.300 mientras que la mayoría de los meridionales no llegan a los 500 habitantes. Los contrastes se manifiestan en la densidad de población que oscila entre los 106 Hab./Km.² de San Vicente y los 2,9 Hab./Km.² de Polaciones. Otro rasgo definidor es el absoluto predominio de la actividad agropecuaria con una peculiar dualidad en la orientación productiva: láctea intensiva en el litoral y cárnica extensiva en el interior.

Las actuaciones de la iniciativa LEADER I se han centrado en esta comarca en la medida de turismo rural hasta el punto de que a esta actividad se dedicó 64,1 % del presupuesto y fue la que absorbió la mayor participación de la inversión privada, el 54,3 %. Sólo en esta medida se ha superado la financiación inicialmente prevista mientras que en las otras la inversión real ha sido menor que la planeada (Corbera, 1999). En el periodo 1992-1994 se realizaron 53 nuevas iniciativas turísticas, la mayoría consistentes en la creación de 40 empresas de alojamiento que totalizaron 640 plazas y algo más de 100 puestos de trabajo de los que 40 fueron asalariados (<http://saja-nansa.cantabriainter.net/galsaja.htm>). En segundo lugar se desarrollaron actividades de turismo deportivo y de mejora del patrimonio que culminó con el establecimiento de un ecomuseo.

Desde esta perspectiva, el balance del periodo coincidente con la gestión de la iniciativa LEADER I fue muy positivo y se completó durante el período de vigencia del LEADER II, 1996-1999, con la creación de otras 44 nuevas empresas turísticas que comprenden otras 500 plazas y han generado otros 50 nuevos empleos. El resultado final es una oferta turística que supera ampliamente el millar de camas y dispone de tres empresas de actividades de ocio y de varios centros de información turística, etc. Una oferta que resulta actualmente muy amplia y algunos alojamientos no consiguen la cantidad de estancias mínimas para mantenerse (Corbera 1999). Si bien, el problema no es tanto de oferta como de excesiva estacionalidad de la demanda.

A la medida 4 (pequeñas empresas, artesanía y servicios locales) se le atribuyó sólo el 14,3 % del presupuesto, pero la inversión real ascendió al 26,7 %. Pese a que se crearon más 20 empresas dedicadas a actividades industriales y artesanales no puede hablarse con propiedad de éxito de las iniciativas industriales.

La aplicación de ambos programas, en particular el LEADER I, adoleció de algunos defectos parcialmente corregidos en la segunda etapa. Por una parte, parece ser que se primó en exceso la libre iniciativa temiendo que una mayor ordenación retrajese las inversiones privadas. Por el contrario, la inversión privada real fue muy superior a la que estaba prevista llegando a ser casi el 64 % del total.

Desde un punto de vista espacial, en vez de aliviar las desigualdades territoriales, el funcionamiento del programa las ha agravado ya que las actividades se han localizado preferentemente en los municipios litorales o en los más próximos a la costa, que ya eran el área más dinámica. San Vicente de la Barquera, Val de San Vicente, Valdáliga, Rionansa, Peñarrubia y Ruento han atraído la mayor parte de las inversiones mientras que los municipios del alto valle del Nansa se han beneficiado mucho menos.

LEADER II CAMPOO-LOS VALLES

La comarca de Campoo es beneficiaria desde 1996 de la iniciativa LEADER cuya gestión ha corrido a cargo de la *Asociación Desarrollo de Campoo*, forma jurídica que adoptó el grupo de acción local campurriano.

El ámbito territorial afectado está formado por once municipios muy desiguales entre sí en lo que a distribución de la población se refiere. Uno de ellos, Reinosa es una pequeña ciudad de poco menos de 11.000 habitantes en el año 2001 mientras que muchos de los restantes no alcanzan los 1.000. La densidad media de población, 21 hab/Km², enmascara aquí también amplios contrastes entre los 2.730 hab/Km² de Reinosa y los 3,5 de Valdeprado del Río.

**Cuadro 2: Inversiones en proyectos ejecutados y presupuestados en el LEADER II
Campoo-Los Valles (año 2000)**

Medidas	Ayuda Leader		Inversión Privada		Total Presupuestado		Proyectos		Pts/Proyecto
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%	Nº	%	
Valorización y comercialización agraria	38.078.014	65,9	19.661.317	34,1	57.739.331	3,5	30	18,6	1.924.644
Conservación del medio ambiente y el entorno	105.792.529	25,9	303.157.336	74,1	408.949.865	25,0	16	9,9	25.559.367
Formación y ayudas al empleo	57.990.872	84,8	10.372.117	15,2	68.362.989	4,2	47	29,2	1.454.532
Pymes, Artesanía y Servicios	89.351.002	43,3	117.027.634	56,7	206.378.636	12,6	22	13,7	9.380.847
Turismo rural	328.699.230	36,7	567.076.378	63,3	895.775.608	54,7	46	28,6	19.473.383
Total	619.911.647	37,9	1.017.294.782	62,1	1.637.206.429	100,0	161	100,0	10.168.984

Fuente: <http://campoolosvalles.org/leader/proyectos>. Elaboración: C. Delgado Viñas

Cuadro 3: Inversiones en proyectos ejecutados y presupuestados en el LEADER II Campoo-Los Valles (año 2000)

Medidas	Inversión pública		Inversión Privada		Total	
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%
Valorización y comercialización agraria	47.971.109	93,9	3.114.954	6,1	51.086.063	5,6
Conservación del medio ambiente y el entorno	40.894.349	97,2	1.170.270	2,8	42.064.619	4,6
Formación y ayudas al empleo	23.512.081	97,5	591.300	2,5	24.103.381	2,6
Pymes, Artesanía y Servicios	68.707.067	43,4	89.673.474	56,6	158.380.541	17,2
Turismo rural	228.556.753	35,6	413.917.776	64,4	642.474.529	70,0
Total	409.641.359	44,6	508.280.109	55,4	917.921.468	100,0

Fuente: Gutiérrez González, S. (2000)

El primer aspecto que debe ser resaltado es el volumen total de inversión generada por la iniciativa, que ha superado con creces las previsiones iniciales, cifradas en 602.951.257 pts., hasta llegar a 1.637.206.429 pts presupuestadas en 1999. El 38 % de esta cantidad (619.911.647 pts) corresponde a las ayudas del propio Leader debido al importante número de proyectos solicitados tanto por los ayuntamientos como por la propia Asociación Desarrollo de Campoo, además de otras asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, cuyas actuaciones son financiadas al 100% por el programa (Gutiérrez, 2000). El restante 62 %, casi lo mismo que en el Saja-Nansa, ha sido inversión privada, con un extraordinario aumento también sobre lo previsto, sobre todo en las actuaciones de carácter turístico.

Al analizar las inversiones realizada en cada una de las medidas se constata que es el turismo rural la que más recursos ha comprometido: se proyectaron 46 actuaciones (28,6 % del total) con un presupuesto de 895.775.608 pts (54,7 % del total), lo que representa una inversión de más de 19 millones de pesetas por proyecto. Bien es cierto que la mayor parte de la inversión en esta medida (63,3 %) ha sido de capital privado.

El primer lugar, en cuanto a número de proyectos, corresponde a la medida cuyo objetivo es la formación y la ayuda al empleo si bien a los 47 proyectos sólo se ha destinado un 4,2 % de la inversión presupuestada y en su mayor parte de origen público.

Llama poderosamente la atención el esfuerzo realizado en la medida concerniente a la conservación del medio ambiente y del entorno con 16 proyectos a los que se han destinado más de 400 millones de pts, el 25 % del total, a una media de más de 25 millones por proyecto. Ha alcanzado también gran importancia el fomento de las pymes, la artesanía y los servicios a través de 22 proyectos con una importante inversión mayoritariamente privada.

En cuanto a la distribución espacial de los proyectos y de las inversiones, hay que destacar la importancia que han tenido las actuaciones dirigidas al conjunto de la comarca con algo más de un tercio de los proyectos y casi el 10 % del total del capital presupuestado (153.721.913 pts) y el 21 % de la inversión pública.

Cuadro 4: Distribución espacial de las inversiones del LEADER II de Campoo-Los Valles

Municipios	I. Pública		I. Privada		Total		Población	Pta/Hab.
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%		
Campoo de Enmedio	22.135.609	3,6	27.056.128	2,7	49.191.737	3,0	3.928	12.523,4
Campoo de Yuso	45.816.092	7,4	187.951.474	18,4	233.767.566	14,3	759	307.994,2
Hermandad de Campoo de Suso	86.823.732	14,0	224.473.909	22,0	311.297.641	19,0	1.877	165.848,5
Pesquera	4.590.913	0,7	5.109.697	0,5	9.700.610	0,6	85	114.124,8
Reinosa	67.434.340	10,9	196.146.968	19,2	263.581.308	16,1	10.694	24.647,6
Las Rozas de Valdearroyo	79.492.446	12,8	37.857.398	3,7	117.349.844	7,2	288	407.464,7
San Miguel de Aguayo	7.853.342	1,3	2.553.643	0,3	10.406.985	0,6	153	68.019,5
Santiurde de Reinosa	28.935.826	4,7	82.806.882	8,1	111.742.708	6,8	355	314.768,2
Valdeolea	20.225.001	3,3	37.947.071	3,7	58.172.072	3,5	1.405	41.403,6
Valdeprado del Río	49.791.987	8,0	46.825.071	4,6	96.617.058	5,9	327	295.465,0
Valderredible	74.254.134	12,0	150.588.953	14,8	224.843.087	13,7	1.120	200.752,8
Comarca	132.785.093	21,4	20.936.820	2,1	153.721.913	9,4		
Total Campoo-Los Valles	620.138.515	100,0	1.020.254.014	100,0	1.640.392.529	100,0	20.991	78.147,4

Fuente: <http://campoolosvalles.org/leader/proyectos>. Elaboración: C. Delgado Viñas

Cuadro 5: Distribución espacial de las inversiones del LEADER II de Campoo-Los Valles

Municipios	I. Pública		I. Privada		Total	
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%
Campoo de Enmedio	14.647.063	49,0	15.232.541	51,0	29.879.604	3,3
Campoo de Yuso	14.432.500	24,9	43.418.809	75,1	57.851.309	6,3
Hermandad de Campoo de Suso	73.584.566	26,6	202.453.092	73,3	276.037.658	30,1
Pesquera	2.683.277	38,7	4.248.484	61,3	6.931.761	0,8
Reinosa	71.126.958	94,8	3.861.863	5,2	74.988.821	8,2
Las Rozas de Valdearroyo	9.154.348	100,0		0,0	9.154.348	1,0
San Miguel de Aguayo	192.500	100,0		0,0	192.500	0,1
Santiurde de Reinosa	28.935.826	25,9	82.806.882	74,1	111.742.708	12,2
Valdeolea	20.225.001	53,3	37.947.071	46,7	58.172.072	6,3
Valdeprado del Río	36.846.369	77,8	10.492.445	22,2	47.338.814	5,2
Valderredible	60.215.685	35,8	107.818.922	64,2	168.034.607	18,3
Comarca	77.597.266	100,0	3.861.863	0,0	77.597.266	8,4
Total Campoo-Los Valles	409.641.359	44,6	508.280.109	55,4	917.921.468	100,0

Fuente: Gutiérrez González, S. (2000)

Por otra parte, son los municipios de la Hermandad de Campoo de Suso, Reinosa, Campoo de Yuso y Valderredible los que mayor inversión han acaparado mientras que San Miguel de Aguayo y Pesquera han recibido inversiones muy pequeñas en valores absolutos. La presencia de Reinosa en este grupo se justifica por su calidad de capital comarcal, lo que la ha convertido en sede de la mayoría de los proyectos públicos de formación y ayuda al empleo, de estímulo de las pymes, artesanía y servicios, de apoyo para la puesta en marcha de la *Asociación Desarrollo de Campoo*, etc.

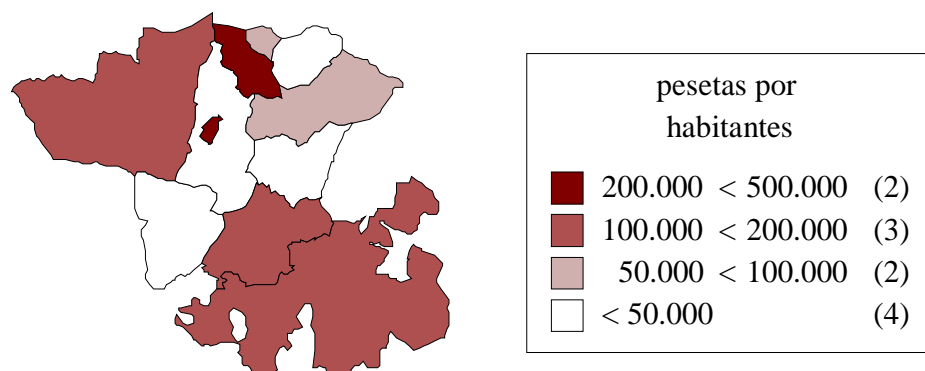
Sin embargo, si consideramos la inversión per cápita, son Campoo de Enmedio, Reinosa, Valdeolea y San Miguel de Aguayo los menos favorecidos, con menos de 100.000 pesetas por habitante, mientras que Valderredible, Valdeprado del Río, Campoo de Yuso y Santiurde de Reinosa superan las 200.000. De todas formas, en cuanto a la distribución en valores relativos los desequilibrios espaciales no han sido muy acusados.

En términos generales, han sido los municipios más dinámicos en cuanto a turismo rural los que más proyectos e inversiones han atraído: sólo entre Hermandad de Campoo de Suso, Campoo de Yuso y Valderredible han acumulado el 47 % de la inversión presupuestada total y el 55,2 % de la privada. La explicación reside en la existencia previa en estos términos municipales de un elevado número de recursos turísticos, naturales y culturales entre los que cabe destacar la estación invernal de Alto Campoo, el nacimiento del río Ebro y el castillo de Argüeso, en la Hermandad de Campoo de Suso, el embalse del Ebro en Campoo de Yuso y el Monte Hijedo, uno de los robledales más extensos de España, en Valderredible.

El balance de la aplicación de la iniciativa es bastante positivo si se considera la excelente respuesta de la inversión privada como motor de desarrollo en un espacio poco atractivo de por sí sin el estímulo de las subvenciones paralelas. El principal indicador positivo es la superación de la inversión total prevista al inicio del programa, en particular la privada. Pero hay que señalar también que, aunque menos desequilibrado que otros programas, se ha producido un sesgo excesivo hacia el turismo rural. No obstante, aunque la oferta turística de Campoo ha crecido mucho, también lo ha hecho la demanda de forma que todavía no se perciben aquí los problemas de exceso relativo y temporal apuntados para el área del Saja-Nansa.

LEADER CAMPOO-LOS VALLES

Distribución de la inversión per cápita
Promedio 43.729,3 pts

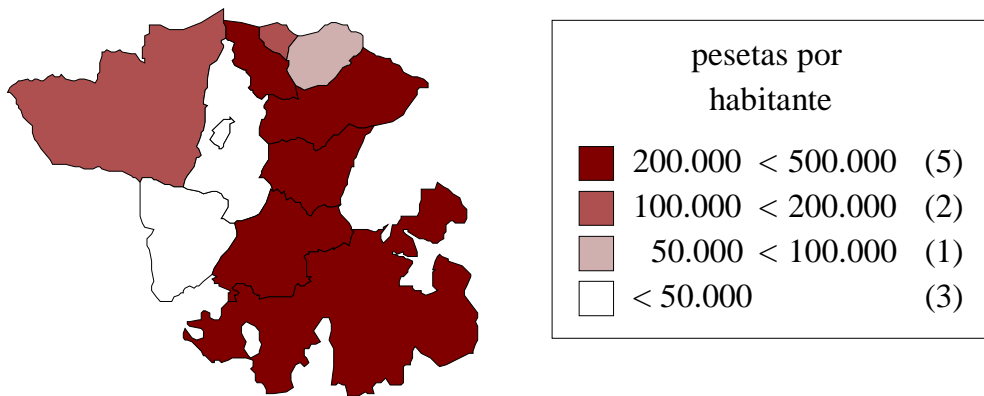


Fuente: LEADER Campoo-Los Valles. GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, S. (2000): "Balance de la aplicación de la iniciativa europea de desarrollo rural Leader en Campoo (Cantabria)"

LEADER CAMPOO-LOS VALLES

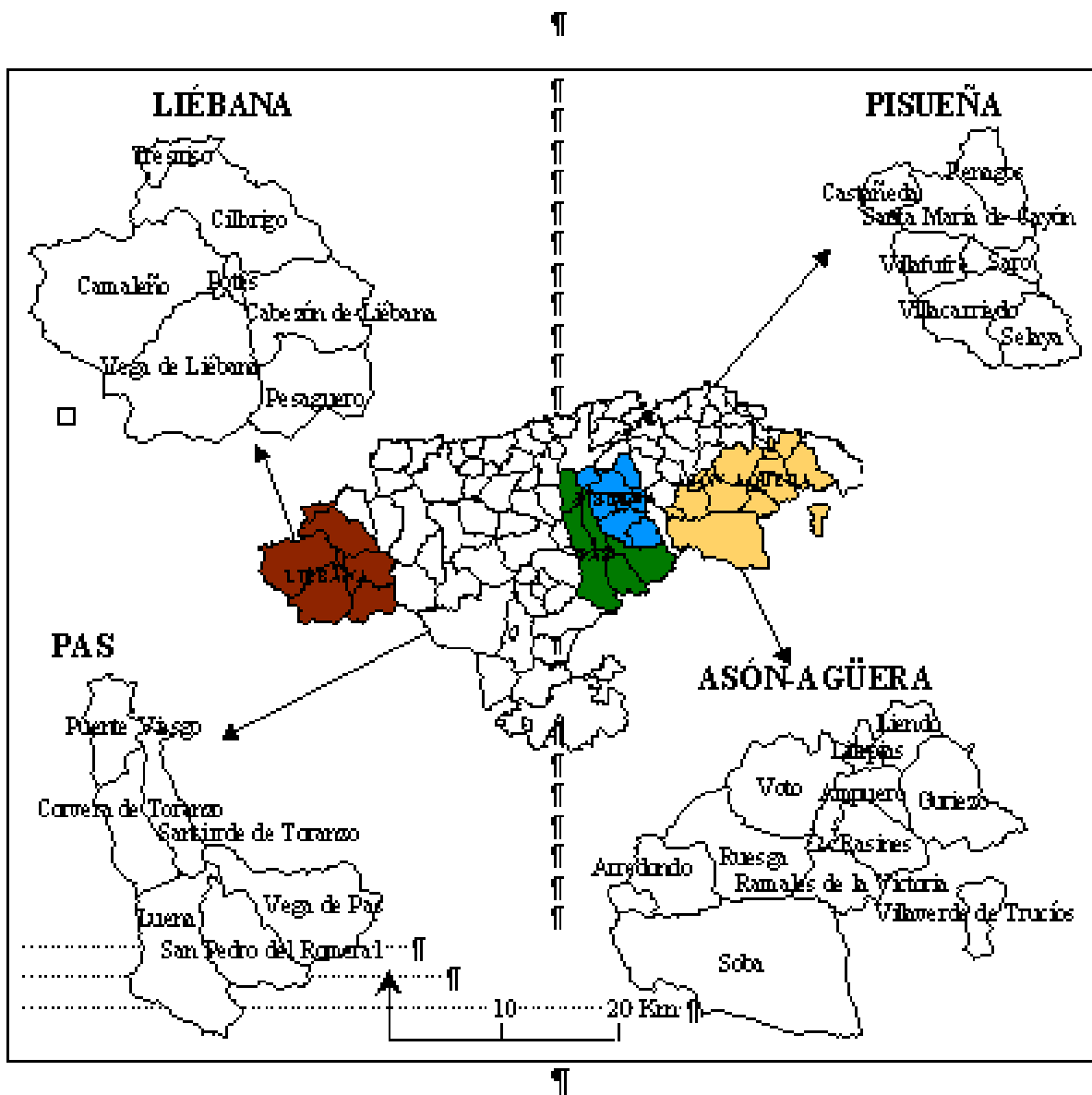
Distribución de la inversión per cápita

Promedio: 78.147,4 pts



Fuente: <http://campoolosvalles.org/leader/proyectos>. Elaboración: C. Delgado Viñas

LOS PRODER DE CANTABRIA ¶



En la Comunidad Autónoma de Cantabria el programa PRODER se aplica en cuatro comarcas, Asón-Agüera, Pisueña, Pas y Liébana, que suman en total 31 municipios y que comprenden el 34 % del territorio de la región y el 9 % de su población. Las cuatro son comarcas de montaña, tanto por las altitudes a que se encuentran algunos sectores de sus territorios como por los condicionamientos que impone un relieve abrupto y la abundancia de tierras en pendiente en todo el espacio con muy pocas excepciones. Así mismo, en todas tienen un peso aplastante las actividades agrarias, y la población ocupada en ellas, aunque en algunos núcleos situados en el sector central de los valles estén empezando a desarrollarse actividades industriales y de servicios, de atención a la población local y turísticos.

En un recorrido de Este a Oeste, la primera de esas comarcas es la formada por once municipios situados sobre los valles del Asón y del Agüera. Entre los ámbitos de aplicación del PRODER éste es el que presenta mayor diversidad en cuanto a sus caracteres físicos pues se encuentra dividido en dos áreas bien diferenciadas pero complementarias.: una interior, de carácter netamente montañoso y agropecuario y otra litoral y prelitoral con influencia creciente de los núcleos urbanos costeros próximos, Laredo-Colindres y Castro Urdiales.

La siguiente comarca está formada por siete municipios ubicados sobre el valle del Pisueña. Aquí, los contrastes intracomarcales no proceden tanto del medio natural, bastante uniforme en todo el territorio considerado, cuanto de las actividades económicas y de los caracteres demográficos. Así, si el área más meridional está claramente dominada por las actividades agrarias, la más septentrional y mejor comunicada con Santander tiene una actividad más diversificada, sobre todo los municipios de Santa María de Cayón y Villacarriedo.

La comarca del Pas, en tercer lugar, destaca por el desarrollo de una original actividad ganadera de gran solera. A pesar de esta arraigada tradición ganadera, en proceso de reconversión hoy, existen también otros sectores de actividad en auge, en especial el turismo a partir de la valoración de sus recursos paisajísticos y culturales.

En el extremo occidental de la región, y bastante separada de las demás, se encuentra la comarca de Liébana. Es, sin duda, el ámbito espacial del PRODER que tiene una definición más nítida desde el punto de vista del medio natural. La actividad tradicional de la comarca fue la agricultura, pero ha ido siendo sustituida desde mediados de siglo por la ganadería de especialización lechera complementada con actividades turísticas, basadas en los valores paisajísticos, ambientales y patrimoniales, que han tenido en los últimos años un desarrollo espectacular.

Las cuatro comarcas cántabras de actuación del PRODER tienen en común la problemática demográfica ya que todas han sufrido precoces e intensos procesos de éxodo rural que han dado lugar a una situación actual dominada por el envejecimiento extremo y la despoblación, especialmente graves en las áreas interiores más abruptas y alejadas de los centros urbanos regionales. Las pérdidas de efectivos de población han sido particularmente intensas desde mediados de siglo y, aunque se observan algunas diferencias dentro del ámbito de estudio, responden a unos esquemas similares a los que han tenido lugar en otros espacios rurales cántabros de montaña (Delgado Viñas, 1997).

De este desolador panorama general sólo cabe exceptuar a nueve municipios que han experimentado algún crecimiento demográfico en la última década (Delgado Viñas, 1999). Los únicos que se han beneficiado de la nueva dinámica demográfica son los que poseen núcleos de población que funcionan como cabeceras de sus respectivas comarcas; es el caso de Potes en Liébana, Corvera de Toranzo en el Pas y Ampuero en el Asón-Agüera, o que están más cerca de los espacios más dinámicos de la región y, por ello, han sido objeto de una importante diversificación de sus actividades, como ha sucedido en Santa María de Cayón y Penagos en el Pisueña. Sin embargo, el crecimiento de la población de estos nueve municipios ha sido muy moderado pues en ninguno de ellos ha superado el 10 % salvo en Potes, donde el aislamiento ha facilitado el reforzamiento de este núcleo como cabecera comarcal para el territorio de Liébana.

Cuadro 6: Composición de la población activa en las comarcas PRODER de Cantabria (en %)

	Asón-Agüera	Liébana	Pas	Pisueña
Agricultura	38,5	45,3	42,0	36,6
Industria	20,8	6,0	18,1	23,6
Construcción	11,7	11,1	11,9	11,7
Servicios	29,0	37,6	28,0	28,1

Fuente: INE, Censo de Población, 1991. Elaboración: C. Delgado y M^a T. de la Fuente.

Desde una perspectiva poblacional Liébana es la comarca más desequilibrada de las cuatro analizadas; su densidad de población media no llega a los 11 hb/Km², pero es obligado destacar que se trata de un valor medio engañoso ya que buena parte de la población se

concentra en la cabecera comarcal, Potes, mientras que su entorno rural presenta elevados índices de despoblación. En las demás comarcas PRODER la situación, aunque grave en algunas áreas, no alcanza los mismos niveles. Sin embargo, también en ellas son una constante los desequilibrios económicos y demográficos entre los municipios mejor integrados en el sistema económico y espacial dominante, generalmente en los que se encuentran los mayores núcleos de población, y aquellos otros que han sufrido más los problemas de emigración, envejecimiento, etc., y que se caracterizan no sólo por el absoluto predominio agrario sino, además, por la distribución de la población en núcleos muy pequeños, incluso por la existencia de formas peculiares de diseminación.

El área del Pisueña es la que disfruta de mejor salud demográfica ya que su población ha experimentado un ligero aumento a lo largo del siglo XX y presenta una densidad de población (63 hb/Km²) mucho mayor que el resto como consecuencia, en gran medida, de la localización de actividad industrial en esta comarca ya señalada. Los datos de población activa parecen ser buena prueba de ello ya que es este área la que tiene un porcentaje menor de activos agrarios y mayor de activos industriales. Son valores que contrastan bastante con los de Liébana, que constituye un modelo claramente dual de distribución de la población activa entre el sector agrario y el sector servicios. Las comarcas del Pas y del Asón-Agüera muestran también un sesgo agrario, especialmente la primera, mientras que el resto de la población activa se reparte de forma más equilibrada entre la industria y los servicios.

Los cuatro Grupos de Acción Local (G.A.L.) de los PRODER de Cantabria han gestionado, en conjunto, una inversión total de 4.423 millones de pesetas, lo que supera las previsiones iniciales en un 67 %. Algo más de la mitad de la inversión, el 51 %, ha correspondido a inversión pública de la que casi dos tercios han sido aportaciones de la Unión Europea; el resto constituye la participación nacional en el programa. Es necesario destacar la importancia que ha alcanzado en Cantabria la inversión privada que, incentivada por los recursos públicos, ha representado el 49 % del gasto.

En cuanto a la distribución de los recursos financieros según las medidas del programa a que se han aplicado, destaca, en conjunto, la preferencia de la inversión especialmente hacia las medidas 1, 4 y 5. Pero, en general, son las acciones destinadas a impulsar el desarrollo turístico (medidas 3 y 4) las que han tenido mayor implantación en las comarcas de actuación del PRODER en Cantabria, sobre todo gracias a la favorable respuesta de los inversores particulares a esta actividad ya que el 55,8 % del capital privado ha ido a parar a los dos

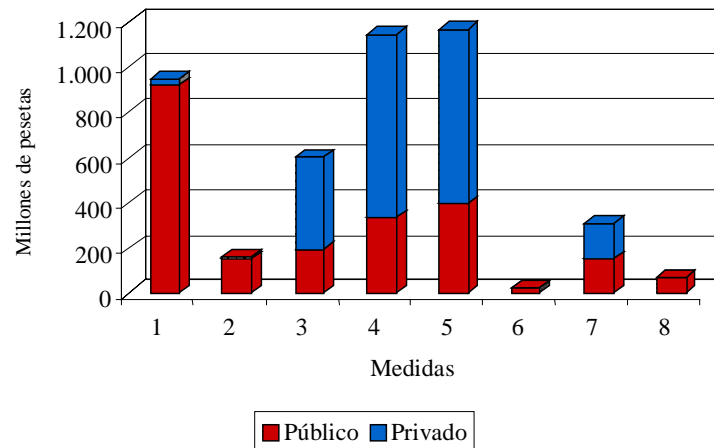
apartados relacionados con el turismo. El innegable sesgo turístico del PRODER cántabro está relacionado con las propias características de su ámbito de actuación puesto que se trata de comarcas con una actividad agraria en declive, con escasa tradición industrial y con gran riqueza paisajística y ambiental, por lo que parecen contemplar el turismo, una actividad en auge en las comarcas vecinas más prósperas, como la única solución posible a su crítica situación. Esta idealización del turismo rural como panacea ha provocado que los capítulos del programa relacionados con la actividad turística hayan tenido un gran éxito, sin olvidar, por otro lado, que se trata de una actividad fácil de complementar con otras, en particular la agraria, y que las inversiones realizadas en ella suelen proporcionar beneficios más rápidos. Junto a la clara preferencia de los recursos privados hacia las medidas favorecedoras del turismo, se observa también un importante respaldo al fomento de pequeñas empresas (medida 5), y, en conjunto, a los apartados que pueden ser adjetivados como “productivos”.

Cuadro 7. Distribución de proyectos y del gasto del PRODER en Cantabria

	Nº de Proyectos	%	Pts/Proyec to	Gasto Público %	Gasto Privado %	Total %	Total/Previst o (Previsto = 100)
Medida 1	92	23,2	10.294.565	41,0	1,2	21,4	98,9
Medida 2	16	4,0	10.081.250	6,8	0,4	3,6	55,4
Medida 3	38	9,6	15.894.737	8,8	18,6	13,7	424,2
Medida 4	49	12,3	23.340.816	14,8	37,2	25,9	519,9
Medida 5	75	18,9	15.569.333	17,7	35,4	26,4	290,0
Medida 6	21	5,3	1.066.667	1,0	0	0,5	9,8
Medida 7	28	7,1	10.932.143	6,8	7,1	6,9	82,0
Medida 8	78	19,6	902.564	3,1	0	1,6	201,7
Total	397	100, 0	11.140.302	100,0	100,0	100,0	166,9

Fuente: Gobierno de Cantabria, Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca
(Abril de 2000). Elaboración: C. Delgado y M^a T. de la Fuente.

**Distribución de las inversiones del PRODER en Cantabria
por medidas**



Por el contrario, los recursos financieros públicos han ido a parar sobre todo a los apartados dirigidos al beneficio de la colectividad rural y a favorecer un “desarrollo sostenible”, a fin de crear una base adecuada para el crecimiento futuro. Entre otros, tiene especial relevancia la valorización del patrimonio rural y local a través de la medida 1. Destacan otras medidas receptoras de capital público que, sin ser excesivamente pródigas en cuanto al movimiento de recursos generado, han tenido un gran impacto en el mundo rural; es el caso de la medida 8 (mejora de la extensión agraria y forestal), que en Cantabria se ha dedicado exclusivamente a la realización de cursos de formación. Se trata de acciones de gran relevancia porque suponen un medio de capacitación de la población rural, normalmente con bajos niveles formativos, y también porque son actuaciones capaces de movilizar un volumen considerable de personas, lo que favorece la difusión del programa. Sin embargo, hay que matizar que la inversión pública en las tres medidas productivas anteriores va en segundo lugar, lo que indica que no se ha despreciado la potenciación de estos apartados por parte de los gestores de los PRODER por considerarlas de gran interés para la diversificación de actividades en el medio rural.

El impulso que se ha dado a las acciones en sectores productivos se manifiesta también en los porcentajes de inversión final frente a la prevista (Cuadro 2). La cantidad total invertida desborda los planes iniciales especialmente en las dos medidas relacionadas con el turismo en las que la previsión ha sido cumplidamente superada. Los apartados vinculados al fomento de pequeñas empresas (medida 5) y a la mejora de la extensión agraria y forestal (medida 8) han

obtenido también una inversión muy superior a la esperada, si bien en una proporción menor que las dos anteriores.

Por lo que respecta a la repartición de los proyectos, y a su cuantía, por medidas, debemos destacar la concentración que se ha producido en la medida 1, tanto en valores absolutos como relativos. Aunque, en general se trata de proyectos de inversión moderada, pueden tener interesantes resultados en la mejora de la formación de la población y, a través de ella, en la reactivación del medio rural.

Por el contrario, los proyectos planteados en los capítulos de turismo y fomento de la pequeña empresa, aun siendo menos numerosos, han generado un mayor flujo inversor en conjunto y cada uno alcanza un volumen económico más grande. Las causas principales han sido, por un lado, la favorable respuesta que han despertado en el ámbito privado, por otro, el hecho de que entran de lleno en la estrategia básica de los propios gestores con el propósito de que la ayuda pública sea un impulso para iniciar proyectos y no su objetivo exclusivo.

Es preciso matizar estos datos con un análisis algo más pormenorizado dado que todas las comarcas no han hecho la misma distribución de sus recursos financieros. En valores generales, las diferencias entre unas comarcas y otras no son muy acusadas: la inversión más voluminosa ha correspondido a la del Pas con el 27,9 % del gasto total, el segundo lugar lo ocupa la del Asón-Agüera con el 27,0 %, detrás se sitúa la de Liébana con el 23,8 % y, finalmente, la del Pisueña con el 21,3 %. Las diferencias son mayores en cuanto al número de proyectos sufragados: el porcentaje más elevado, 30,7 %, corresponde a la comarca con menos inversión, la del Pisueña, mientras que el más bajo es el del PRODER del Pas, 13,4 %, el de mayor gasto total. Estos contrastes permiten intuir otras diferencias, más relevantes, en cuanto al tipo de proyectos, su cuantía y las medidas a que corresponden (Fuente y Delgado, 2000).

Mientras unas comarcas han mostrado una clara vocación turística (Pas y Liébana), otras han desarrollado un reparto de inversiones algo más equilibrado entre el turismo y la pequeña empresa (Pisueña y Asón-Agüera). Así, en la comarca del Pas las medidas destinadas a fomentar el turismo han concentrado más de dos tercios del total de capital disponible. Por el contrario, apartados fundamentales para el desarrollo rural apenas han recibido inversión en este programa; especialmente destacable es la inexistencia de inversión en la medida 2 y la cicatería del gasto en la 8. En las demás comarcas la distribución ha sido bastante más

ponderada, aunque presenta algunas divergencias elocuentes: mientras los G.A.L. del Pisueña y del Asón-Agüera han distribuido la inversión de manera más ecuánime entre las medidas destinadas a favorecer el turismo y las pequeñas empresas, en Liébana se ha producido un claro desvío hacia la actividad turística (39 % del gasto), lo que es razonable teniendo en cuenta el extraordinario desarrollo que esta actividad ha tenido en las últimas décadas en la comarca. Sin embargo, si Liébana se ha decantado por el turismo, también ha sido la que ha hecho más hincapié en la medida 7 (destinada a potenciar los productos locales y la imagen comarcal), poco atendida en el resto de comarcas.

Las principales inversiones en materia turística se han orientado a la creación y al arreglo de establecimientos para este uso, así como a la difusión del conocimiento de las respectivas comarcas en el exterior. Se trata de un capítulo en el que la iniciativa privada ha respondido masivamente pues, sin demasiada intervención pública, se han conseguido importantes niveles de participación. A pesar de que se trata de acciones de cierta envergadura en cuanto a inversión de capital, no han tenido el mismo impacto territorial que las de valorización de patrimonio, puesto que estas últimas han dado lugar a un número considerable de proyectos puntuales, aunque más modestos, que están teniendo gran incidencia en espacios más amplios.

Todos los PRODER de Cantabria han realizado un importante esfuerzo inversor en la mejora del patrimonio rural, excepto el del Pas, donde este capítulo ha estado prácticamente ausente. La mayoría de las acciones ejecutadas dentro de este apartado han ido encaminadas al acondicionamiento de los pueblos, así como a difusión cultural, realización de pequeñas infraestructuras y eliminación y reciclaje de residuos. En conjunto, están suponiendo una mejoría considerable de la calidad de vida de los habitantes de los pueblos, lo que debería favorecer a corto y medio plazo el mantenimiento de la población al empezar a dotarla de algunos servicios cuya falta ha sido un factor esencial de la prolongación del éxodo rural hasta hoy.

En lo que se refiere a la medida 5, los programas PRODER, si bien han favorecido la creación de algunas empresas, la principal labor realizada ha sido de apoyo a empresas ya existentes para ampliar su actividad, de forma que apenas se han beneficiado nuevos emprendedores. No deja, sin embargo, de ser una acción positiva que ha contribuido a diversificar la economía y a aumentar la capacidad competitiva de las empresas de la zona. Este apartado ha tenido un gran alcance sobre todo en la comarca del Asón-Agüera, seguida por las del Pas y el Pisueña.

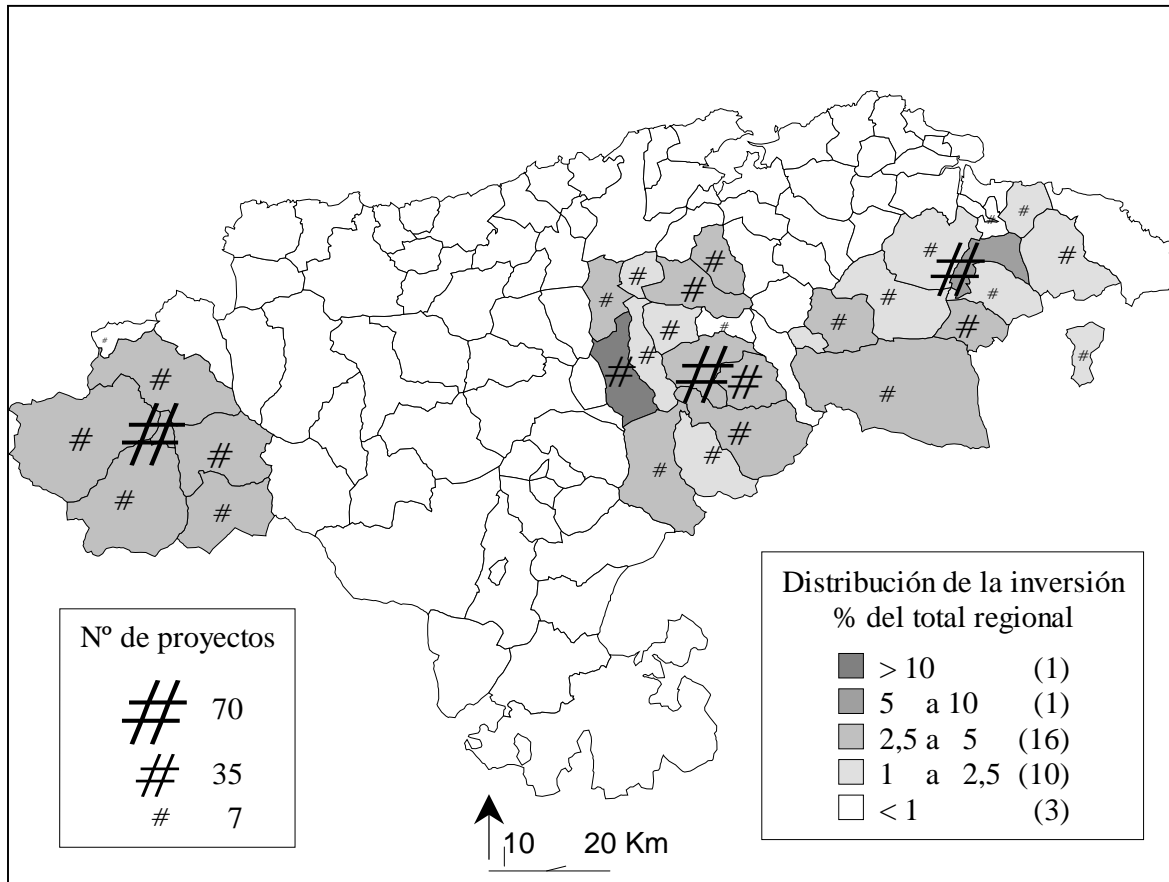
No es de extrañar el amplio desarrollo de esta medida en las tres comarcas orientales ya que se trata de un área que ha tenido tradicionalmente un tejido empresarial apreciable, lo que ha favorecido la continuación de esta tendencia.

Aunque las medidas productivas (3, 4 y 5) y la valorización de patrimonio rural sean las principales protagonistas de los PRODER cántabros, no podemos ignorar el papel de otros apartados incluidos en el programa; entre ellos cabe resaltar, en primer lugar, las medidas 2 y 6. La primera, con el objetivo de revalorizar el patrimonio en los núcleos de población sin predominio agrario, ha sido un apartado de poco desarrollo ya que en las comarcas afectadas por el programa la mayoría de los núcleos son de carácter agrario. La medida 6 ampara todos los gastos relacionados con el mantenimiento de las dependencias del G.A.L., entre otros aspectos de funcionamiento del programa. Este apartado supone la creación y mantenimiento en el medio rural de una infraestructura para el desarrollo futuro ya que no se encarga solamente de la gestión de las ayudas del PRODER, sino que también proporciona asesoramiento a emprendedores, así como labores informativas de todo tipo a la población local.

Las medidas 7 y 8 han tenido también un gran alcance dentro de la modesta asignación de capitales de la que han disfrutado. La primera de ellas, de revalorización del potencial productivo agrario y forestal, cuenta entre sus principales objetivos el de relanzar los productos locales tradicionales y la realización de estudios de mercado. Se trata de una iniciativa básica dada la relevancia que se otorga a la explotación de los recursos endógenos como medio de crecimiento económico en todos los programas de desarrollo rural. Sin embargo, en ninguna de las comarcas de referencia este apartado alcanza un porcentaje de inversión alto; únicamente destacan los casos de Liébana y del Pisueña, donde la medida 7 supone algo más del 11% y el 8% del gasto total respectivamente, mientras que en las demás comarcas no llega al 5%.

Por último, la medida 8, de mejora de la extensión agraria y forestal, no ha obtenido en ningún caso grandes inversiones puesto que, al destinarse sólo a la realización de cursos de formación, las acciones emprendidas han sido poco exigentes en capital pero, no obstante, han tenido un gran efecto social en áreas con graves déficits de capacitación de carácter general de su población. Esta medida se ha fomentado notablemente desde los G.A.L. de Cantabria, salvo en el caso del Pas donde solamente han existido tres proyectos de este tipo frente a los más de veinte del resto de comarcas.

Participación municipal en los proyectos y la inversión del PRODER en Cantabria



Fuente: Gobierno de Cantabria, Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca
(Abril de 2000). Elaboración C. Delgado y M^a T. de la Fuente.

A modo de balance cabe hacer una resumida valoración general en relación con el funcionamiento de las iniciativas y de los programas de desarrollo rural en Cantabria desde la perspectiva de las lógicas de programación y de los primeros resultados y efectos alcanzados a través de los mismos.

En general, se puede considerar que todos los programas están siendo un instrumento positivo para el medio rural de Cantabria, aunque los efectos varían según comarcas, como puede intuirse fácilmente por lo expuesto hasta aquí. LEADER y PRODER han actuado en las comarcas afectadas fundamentalmente de tres maneras: dotando al medio rural de una serie de equipamientos e infraestructuras imprescindibles para la mejora de la calidad de vida y para el desarrollo económico, animando a la población a través de incentivos públicos a que ponga en marcha sus proyectos, lo que tiende a favorecer la imperiosa diversificación de actividades y la dinamización económica y social, y, por último, se ha tenido muy presente que la mejora del

capital humano a través de la formación es uno de los requisitos obligados para lograr el desarrollo económico.

Por todo ello, y considerando que los programas se han aplicado en Cantabria sobre unos espacios rurales con serias deficiencias económicas y demográficas, hay que valorar como positiva cualquier actuación que ayude a revitalizar esas comarcas. Desde esta modesta perspectiva, no podemos dejar de reseñar que las inversiones que se han realizado a través de ellos están sirviendo para empezar a concienciar a la población local sobre la necesidad de poner en marcha actividades diferentes a las tradicionales y la posibilidad real de hacerlo. Es innegable que se está consiguiendo que comunidades rurales habitualmente reticentes a las innovaciones hayan sido capaces de generar bastantes iniciativas de diversa índole: desde la mejora de la propia imagen comarcal y de las dotaciones de los pueblos al fomento de empresas no agrarias hasta ahora casi inexistentes. Así, con las inversiones realizadas se ha comenzado a devolver a algunas áreas del espacio rural cántabro una pequeña parte de su anterior vitalidad a partir del aprovechamiento de ventajas endógenas y exógenas desperdiciadas hasta hoy.

Sin embargo, pese a que los resultados generales en Cantabria pueden considerarse válidos, ello no es óbice para advertir que han existido carencias en algunos aspectos concretos con la intención de ayudar a corregirlas en el futuro a través de la aplicación del LEADER PLUS y del PRODERCAN. Estas deficiencias pueden ser examinadas bajo los mismos enfoques utilizados en la disección efectuada en la fase de análisis: la distribución del capital por medidas y el reparto territorial de las actuaciones.

En cuanto a resultados por medidas destaca el excesivo peso de la orientación turística. La inversión en turismo rural ha atraído en todos los programas la mayoría de la inversión privada y buena parte de la pública. Puede afirmarse que, si el turismo rural ocupaba una posición muy destacada en todos los proyectos, la respuesta de la iniciativa privada lo ha convertido en la orientación privilegiada. Como ha sucedido en la mayoría de los programas de desarrollo rural, también aquí el turismo se ha convertido en la principal y casi única actividad alternativa ya que los instrumentos desde los que se ha actuado han dejado muy atrás la producción agraria e, incluso, las medidas complementarias, agroambientales y de reforestación. Secundariamente ha alcanzado cierta importancia la instalación de pequeñas empresas de artesanía y servicios. Además, una parte importante de la inversión ha provenido del exterior de las comarcas de aplicación de los programas y sólo en casos excepcionales ha procedido de personas

dedicadas a la actividad agropecuaria con la finalidad de complementar sus ingresos. Eso ha redundado en una identificación menor de la deseable de los programas con las lógicas de desarrollo endógeno y de valoración de las iniciativas locales y en una escasa integración de las nuevas actividades entre sí y con las preexistentes, si se exceptúa el turismo rural y la elaboración de algunos productos artesanos.

En cuanto a la distribución de los resultados de los programas en el territorio, han existido también graves desigualdades según las comarcas. Se puede afirmar que la aplicación de los programas de desarrollo rural en Cantabria ha concitado mayor participación inversora en las comarcas en que se ha primado el desarrollo turístico, Liébana, Saja-Nansa, Campoo-Los Valles y Pas. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de los programas, en particular del PRODER, es tratar de llegar al máximo posible de población a través de pequeñas actuaciones, no puede considerarse muy positivo el que en algún caso concreto se haya concentrado la inversión en pocos y millonarios proyectos, favoreciendo, además, a empresarios ya establecidos y de cierto nivel.

En segundo lugar hay que señalar que el objetivo de lograr el desarrollo de las comarcas en su conjunto ha sido distorsionado hasta cierto punto por la acumulación de inversiones que han generado aquellos municipios que funcionan como sede del G.A.L. o como pequeñas cabeceras con cierta atracción sobre su entorno. Precisamente estos municipios, por su mayor desarrollo económico, parecen ser los menos indicados para recibir el grueso de las inversiones pues se corre el riesgo de aumentar las desigualdades intracomarcales. En este sentido es significativo el contraste entre aquellos casos en que se ha favorecido a las cabeceras comarcales y núcleos más desarrollados y otros en que se ha hecho precisamente lo contrario, discriminando positivamente a las zonas menos favorecidas. Sin embargo, hay que hacer varias matizaciones al respecto pues el hecho de que los municipios que contienen las cabeceras comarcales concentren un elevado número de proyectos no siempre tiene el mismo significado. En muchas ocasiones es debido a que en esas cabeceras se encuentran las dependencias de los G.A.L., que figuran como beneficiarios de muchos proyectos que no son de ámbito local sino comarcal. Pero también se puede constatar un volumen elevado de proyectos en algunos otros municipios, como sucede en Selaya y Ramales de la Victoria, donde las villas que les dan nombre ejercen funciones como cabeceras comarcales en el valle del Pisueña y del Asón respectivamente.

Otro denominador común desde una perspectiva territorial es la inferioridad en cuanto a número de proyectos e inversiones de los municipios de carácter más montañoso y con

problemas más graves de desestructuración económica y social. De esta tendencia general sólo escapan Vega de Pas y Ramales de la Victoria, lo que avala lo señalado antes ya que se trata de municipios más poblados en los que existen núcleos que también ejercen funciones como centros de servicios rurales. La única excepción reseñable es la de Liébana donde, si prescindimos de los proyectos directamente vinculados al G.A.L., la distribución de proyectos e inversiones ha sido muy ecuaníme, incluso se ha tendido a favorecer en particular a los municipios más atrasados, como Pesaguero.

Otro aspecto positivo ha sido que muchas de las propuestas no han nacido exclusivamente de la decisión de los G.A.L. sino, sobre todo, de la propia población, en un proceso que no se ha resuelto de arriba a abajo, sino a través de la negociación entre los particulares, como demandantes de ayudas, y los G.A.L. como encargados de la distribución de los fondos públicos. Por eso, aunque los programas han tratado de fijar unas líneas de inversión, ha tenido un peso muy fuerte la iniciativa de los particulares de modo que los recursos públicos se han adaptado, en gran medida, a las demandas privadas. Este parece ser el factor decisivo que ha favorecido la amplia participación privada en el programa. No obstante, en algunos casos una parte considerable de las actuaciones han partido de una concepción del desarrollo "descendente", supeditada a la gestión de las instituciones públicas, probablemente a causa del fuerte componente institucional en los grupos de acción local (Corbera, 1999a).

Por último, hay que recalcar que, si uno de los objetivos de los programas es el reforzamiento de la pluriactividad y la diversificación de actividades en el espacio rural, en las comarcas cántabras sólo se ha conseguido parcialmente. A pesar de que se ha pretendido esa multifuncionalidad, prueba de ello es que todas las comarcas han desarrollado inversiones en distintos campos, lo cierto es que en cada comarca se ha tendido principalmente a potenciar los sectores que ya contaban con algún arraigo. Este hecho plantea interrogantes sobre si la limitada diversificación ha sido debida a la falta de iniciativa de la población para la creación de nuevas actividades o a una cierta incapacidad de los G.A.L. para desempeñar su función de asesoramiento y animación y para encauzar los proyectos y las inversiones hacia los objetivos planeados con mano más firme. En principio, parece conveniente la continuación de las tendencias consolidadas espontáneamente y la pertinencia de que haya sido la propia población la que demuestre iniciativa. De ahí que sea lógico y aceptable que los G.A.L. hayan sido suficientemente flexibles para acoger sin rigidez gran parte de las iniciativas que han surgido. Sin embargo, y a pesar de reconocer la indudable dificultad que esto entraña, hubiese

sido deseable una política de orientación más eficaz para inducir a los particulares a invertir en los sectores más provechosos para el desarrollo comarcal.

BIBLIOGRAFÍA

CORBERA MILLÁN, M. (1999a): "Las políticas de desarrollo rural en la región cantábrica: los programas Leader" en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): **Cambios en los Espacios Rurales Cantábricos tras la Integración de España en la UE**, pp. 175-235. Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

CORBERA MILLÁN, M. (1999b): "Desarrollo rural en Cantabria: aproximación a un balance" en **Professor Joan Vilà Valentí/El seu mestratge en la Geografia Universitaria**, pp. 839-849. Barcelona, Universitat de Barcelona.

DELGADO VIÑAS, C. (1997): "Crisis y reconversión en espacios rurales de montaña en Cantabria", en **Ería**, nº 44, pp. 335-357.

DELGADO VIÑAS, C. (1999): "Los procesos de difusión urbana en Cantabria " en **Polígonos**, nº 9, pp. 71-96.

DELGADO VIÑAS, C. y FUENTE ROYANO, M^a T. (2000): "Las estrategias de desarrollo rural: una valoración del PRODER en Cantabria" en **Los espacios rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y cambio**, pp. 623-634. Lleida, Universitat de Lleida.

FUENTE ROYANO, M^a T. y DELGADO VIÑAS, C. (2000): "Las diferentes formas de abordar el desarrollo rural desde el PRODER: los ejemplos de Cantabria" en **Los espacios rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y cambio**, pp. 650-662.

GIL DE ARRIBA, C. (1998): "Programas europeos y desarrollo rural en Cantabria. Actuaciones y perspectivas" en **Polígonos. Revista de Geografía**, nº 8, pp. 39-51.

GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, S. (2000): "Balance de la aplicación de la iniciativa europea de desarrollo rural Leader en Campoo (Cantabria)" en **Los espacios rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y cambio**, pp. 669-678

<http://saja-nansa.cantabriainter.net/galsaja.htm>

<http://campoolosvalles.org/leader/proyectos>