



COMUNICACIÓN

APLICACIÓN Y RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN NAVARRA

Eva García Balaguer
G.A.P. (Grupo De Evaluación De Políticas)

Introducción

En Navarra vienen desarrollándose desde 1990 programas de desarrollo rural cofinanciados por la Unión Europea primero dentro del objetivo 5b (regiones rurales de montaña y desfavorecidas R(CE) 2052/88) en el que intervenían los tres fondos financieros (FEOGA-Or, FEDER, FSE) ; y en este último periodo de programación 2000-2006 dentro del objetivo 2 (zonas de transformación socioeconómica en el sector industrial y las zonas rurales Art.4 R(CE) 1260/99) a cargo del FEOGA-Gr.

En estos 12 años han existido tres periodos de programación y por tanto tres programas distintos de los cuales dos corresponden a la zona 5b (1990-93, 1994-1999) y el último denominado "Programa de Desarrollo Rural" (2000-2006). En su conjunto supondrán un gasto público de 74.957 millones de ptas., es decir 454,229 millones de ecus/euros a los que se debe añadir la aportación privada que supera los 46 mil millones pesetas, llegando así a una inversión total del 732,452 millones de ecus/euros (121.250 millones de ptas).

Inversión en ptas. y euros de los programas de desarrollo rural (objetivo 5b y PDR)

PROGRAMAS	INVERSIÓN (Gasto Público)		INVERSIÓN PRIVADA		INVERSIÓN TOTAL	
	Millones ptas.	Millones ecus/Euro s	Millones ptas.	Millones ecus/Euro s	Millones ptas.	Millones ecus/Eur os
1er. Programa Operativo 1990-1993	8.150	50,49	668	4,015	8.818	54,505
DOCUP 1994-1999	19.301	118,22	8.337	50,107	27.638	168,327
PDR 2000-2006*	47.506	285,519	37.287	224,101	84.794	509,620
TOTAL	74.957	454,229	46.292	278,223	121.250	732,452

* Según previsiones al final 2006

El ámbito de actuación de estos programas también ha ido variando en los distintos periodos de programación. En un principio la zona de objetivo 5b estaba formada por 102 municipios con 4.127 Km² y unos 70.000 habitantes. En el segundo periodo de programación la zona de actuación se amplió, pasando a partir de 1994 a 181 municipios (incremento del 79%) y a una superficie de 6.751 Km² (incremento del 64%) y un población de 119.494 (incremento 71%). Finalmente en este último programa se incluye al 95% del territorio foral que acoge a 274.667 habitantes, quedando solamente excluidos el 5% correspondiente a territorios urbanos (distritos de Pamplona y Tudela) donde la actividad agraria es nula.

La estructura de los programas se ha ido transformando también a lo largo de estos años produciéndose el cambio fundamental en este último periodo. Este cambio, ha sido inducido básicamente por la variación en la fuente de financiación que ha reducido la capacidad de integración de las intervenciones en el mundo rural. Mientras en los programas del objetivo 5b la implicación de los tres fondos comportaba implícitamente una visión más integral del mundo rural abordando obligatoriamente también aspectos de formación, de infraestructuras generales y actuaciones en varios sectores, la definición del nuevo Programa de Desarrollo Rural en Navarra ha significado una concentración de las actuaciones en el ámbito estrictamente agrario, con un escaso desarrollo de las medidas de diversificación que se podían incluir a partir de los artículos 9 y 33 del R(CE) 1257/99.

El Reglamento comunitario da cabida a través de estos artículos a medidas para fomentar una reconversión del mundo rural con la creación de nuevas actividades y la mejora de su nivel de competitividad. Se incluyen aquí: servicios de abastecimiento básicos para la economía y la población rural, renovación y desarrollo de pueblos y protección y conservación del patrimonio, fomento del turismo y de la artesanía en principio cedidas al P.O. del Objetivo 2 financiado por el FEDER y la formación cedida en exclusiva al P.O. del Objetivo 3.

Peso financiero de los distintos Fondos por los Programas (%)

PROGRAMAS/FONDOS	FEOGA	FEDER	FSE
1er. P. O. 1990-1993	76,18	18,81	5,01
DOCUP 1994-1999	67,40	21,09	11,50
PDR 2000-2006	100,00		

El primer programa se concentró en acciones en infraestructuras para el sector agrario, aunque otras acciones como las casas rurales, infraestructuras y formación de activos en general también fueron recogidas. Sin embargo el segundo programa presenta una estructura más compleja e integral con la incorporación y participación más clara de otros sectores económicos como el industrial y el turístico, y especialmente la consolidación de las acciones formativas adquiriendo un mayor peso financiero tanto el FEDER como el FSE.

La mayor complejidad del segundo programa 5b también se refleja en un incremento del número de interlocutores administrativos del programa (gestores), requiriendo de un nivel de coordinación importante. En este sentido señalar que la división de programas por fondos, tal y como se ha realizado en esta última fase de programación, facilita considerablemente el nivel administrativo y la labor de gestión de los programas, ya que reduce de manera significativa el número de departamentos y organismos implicados. En contra partida incorpora un mayor riesgo de sectorialización y descoordinación que puede incidir en la coherencia de intervención en el mundo rural.

Así, el actual Programa de Desarrollo Rural en Navarra es un programa centrado en los aspectos agrarios y agroalimentarios que incluye una serie de actuaciones históricas de la política agraria (inversiones en explotaciones, industrias agroalimentarias, ayudas a los jóvenes agricultores, concentraciones parcelarias,...) complementadas con actuaciones en el sector silvícola, y que presenta como gran incorporación la potenciación de las medidas agroambientales y la reforestación de tierras agrarias (representan financieramente un 6,3 y un 8,8% respectivamente del PDR). En síntesis, se trata de un programa agrario donde la interconexión con la diversificación incluso dentro del mismo sector quedan escasamente integrada.

Proceso de evaluación

En Navarra se ha venido desarrollando una importante actividad en evaluación de programas comunitarios. A diferencia de otras Comunidades, Navarra ya realizó una primera evaluación *ex_post* del primer programa, aún sin que ésta fuera obligatoria ni preceptiva. Esta evaluación final, realizada a lo largo del año 1996, incluía varias evaluaciones individuales por medidas (Concentración Parcelaria, Pastizales, Turismo rural, Cese anticipado, Centros de diversificación, Forestal (replantaciones e infraestructuras), Medio ambiente y Formación agraria y activos en general). En su conjunto se puede afirmar que fue evaluado el 83% del gasto público realizado en el primer programa.

El proceso de evaluación del primer programa se finalizó en julio de 1999 con la elaboración a modo de ensayo para posteriores evaluaciones *ex_post* en la que se intentaron discernir los impactos socioeconómicos globales a corto y medio plazo en las zonas rurales (5 años después de finalizarse el programa operativo).

En 1996 también se emprendió la evaluación *ex_ante* del segundo programa (DOCUP 1994-1999), y poco después (1997) se inició la evaluación intermedia para el periodo 1994-1996, en cumplimiento con lo estipulado por la Unión Europea. Finalmente y tal como era preceptivo en junio del 2001 se finalizó la evaluación del segundo Programa de objetivo 5b (DOCUP 19904-1999), evaluación que incorpora las nuevas directrices surgidas en temas de evaluación por la DG.IV y para la que fueron esenciales las experiencias anteriores.

En diciembre del 1999, empieza el proceso de evaluación del nuevo PDR (2000-2006) elaborándose la evaluación ex_ante del PDR en simultaneidad e integrada dentro del nuevo Programa, tal como establece la nueva normativa comunitaria (R(CE) 1257/99). En la actualidad está en proceso de elaboración la evaluación intermedia (2000-2003) que debe estar concluida en junio del 2003.

Tal como se puede apreciar, el proceso de evaluación de los distintos programa se ha ido simultaneando en cumplimiento de las obligaciones preceptivas y las necesidades de introducirse en un proceso de programación y evaluación nuevos. Sin embargo y hasta el momento, las evaluaciones han estado regidas no exclusivamente por el cumplimiento estricto de los mandatos de la Comisión sino por el deseo de sacar lecciones y conclusiones que permitan mejorar.

Las primeras evaluaciones pusieron en evidencia las dificultades de la iniciación de este tipo de procesos a los que ni los propios gestores ni los beneficiarios estaban acostumbrados. Por ello fue necesario una adecuación de los mecanismos de seguimiento y control de datos: cuantificación, homogeneización, ordenación y sistematización de recogida.

A lo largo de estos años se ha emprendido un proceso de aprendizaje, en el que unos y otros han trabajado en vistas a mejorar los programas y agilizar metodologías y procedimientos de análisis.

Así, se ha mejorado la capacidad valorativa de los programas con una mejora de la identificación y cuantificación de los objetivos del programa en la fase inicial de concepción. Mientras en el primer programa los objetivos se encontraban escasamente especificados y cuantificados, en el segundo programa se mejora sustancialmente produciéndose una mayor cuantificación aunque algunas veces esta resulta de gran dificultad de cálculo para ser contrastada (estimaciones), y en esta última fase de programación este aspecto resulta mucho más trabajado.

Sin embargo, al mismo tiempo que se han ido construyendo mecanismos de evaluación persisten algunos retos que parecen hoy por hoy consustanciales convirtiendo a la evaluación en un ejercicio especialmente dificultoso y delicado:

—Los programas aunque denominados de desarrollo rural tienen características distintas y las evaluaciones emprendidas tienen objetivos distintos por tanto cada tipo de evaluación pone el énfasis en aspectos diferentes aunque complementarios, por lo que no se puede hacer evaluaciones de una manera mecánica aplicando metodologías rígidas.

—La detección, adscripción y concreción de los impactos es uno de los factores centrales de la evaluación pero más problemáticos en su concreción dada su sucesión o cadencia temporal en la que se presentan y su diversidad según el tipo de actuaciones:

• Esta cadencia temporal predetermina la necesaria distinción entre impactos inmediatos, intermedios y finales: las actuaciones físicas tienen por lo general una cuantificación inmediata, y a medida que se asciende en la jerarquía de los objetivos se generan procesos más complejos que pueden requerir periodos de tiempo de espera superiores para ser identificados. Así se produce un desfase temporal entre la actuación, el reflejo de impactos sobre el terreno y la incorporación de estos cambios en la estadística o variables macroeconómicas (indicadores de evolución económica) de comprobación de los objetivos globales del programa.

• Además los impactos inmediatos dependen del tipo de actuación y los impactos intermedios dependen de las distintas formas de gestión y mantenimiento que se haga con posterioridad de la actuación, esto amplía enormemente la casuística encontrada y por tanto dificulta la generalización de la cuantificación haciendo necesario el trabajo en intervalos.

La apreciación de la existencia de impactos no siempre es claramente cuantificable y en todos los casos su definición cualitativa es la que realmente da la dimensión real del impacto. Asimismo dentro de cada medida se identifican un importante número de acciones distintas con características distintas y por tanto con un nivel de impacto diferente que conviene tratar separadamente y que hacen más dificultosa su agregación para obtener una visión global del impacto.

La experiencia en la evaluación de este tipo de programa demuestra que resulta ser una falsa expectativa que con programas de este tipo se pueda llegar a dar respuesta

a todas las incógnitas que se ciernen sobre el mundo rural. Tampoco resulta realista esperar que la población perciba cambios radicales en las condiciones de vida y en los niveles de renta. Se trata más de comprobar los efectos que ha provocado en las actitudes donde se ha actuado, de ver cuales de estas actuaciones parecen haber tenido más influencia para generar nuevas opciones (cambiar perspectivas o favorecer cambios).

Estas afirmaciones se ven ratificadas tanto por los instrumentos cualitativos y de consulta desarrollados como por los resultados de las estimaciones cuantitativas del impacto global de la aportación de estos programas respecto de la inversión total realizada en estos años en las zonas y que se sitúa entorno a un 4% en el primer programa 5b y en un valor no superior al 8% en el segundo (en los dos casos VAB derivado directa o indirectamente).

Así se puede afirmar que el trabajo del evaluador es un trabajo de filigrana lleno de matices y singularidades pero en el que no se puede olvidar la necesaria visión global en dos vertientes que van de la valoración a la detección de elementos que ayuden a la consecución de mejores resultados.

Resultados de la aplicación de los programas

La presentación de los resultados se centrará en las principales aportaciones detectadas a partir de la evaluación final de los programas ya finalizados y básicamente en los resultados del DOCUP aplicado en el periodo 1994-1999, programa con mayor trascendencia financiera (dotación que supuso multiplicar por 2,34 el gasto público elegible del primer programa), y que representa la consolidación, continuidad (ya que 10 de las 16 medidas son acciones similares) y ampliación del anterior con un incremento de la zona elegible hacia las zonas medias y sur de Navarra.

En los dos casos los resultados de las evaluaciones realizadas a nivel sectorial o por medidas han sido la primera piedra y fundamental para la realización de la evaluación global. En vistas a esta evaluación global, en primer lugar fue necesario hacer una selección de aquellos indicadores físicos comunes acumulables que pudieran aportar esa idea de conjunto. Evidentemente la diversidad de actuaciones y las características

intrínsecas a cada medida hacen que el número de indicadores comunes se reduzca considerablemente (Has sobre las que se ha actuado, Km. afectados, municipios afectados,).

La evaluación se centra básicamente en la afección a los siguientes aspectos: condiciones socioeconómicas (población, actividad y empleo), condiciones productivas (cambios en sistema producción, dimensiones de la producción, cambios de orientación, acceso a servicios, organización del trabajo), condiciones económicas específicas (ingresos, rentas y patrimonio), condiciones sociales (calidad de vida, relaciones sociales), impacto territorial y ambiental (ordenación territorio y recursos, variación del paisaje, grado de conservación), capacidad de automantenimiento de los impactos (efecto demostración, sostenibilidad). La incidencia territorial ha sido tratada tanto a nivel de indicadores físicos como financieros y de impactos por comarcas.

Primero, destacar que se trata de dos programas (los dos finalizados P.O. 5b 1990-1993 y DOCUP 1994-1999) que han conseguido muy buen nivel de ejecución financiera. El 100% de los recursos previstos fueron invertidos en el primer programa después de una ampliación de la dotación que corresponde a un 123% sobre el volumen inicial, y un 99,89% del gasto previsto en el segundo programa. Estos resultados se han alcanzado sin demasiados problemas en ninguna de las actuaciones previstas y sin grandes cambios respecto al peso previsto de cada una de ellas.

El volumen financiero aportado por la Unión Europea para el segundo programa es de 58.879.251 euros, lo que equivale a algo más de 9.600 millones de Ptas., un 50,39% del gasto público total. La aportación del UE para el primer programa fue de 2.212 millones un 45% del gasto público total. Este es el valor adicional que el Programa ha significado para la Administración Regional en estos 10 años 11.812 millones de Ptas.

En algunos casos, una vez finalizada la capacidad financiera de algunas medidas, medidas que ya venían siendo enmarcadas en las líneas generales de actuación de los diferentes Departamentos, las Administraciones (especialmente la regional y local) han continuado realizando inversiones en la zona 5bn así como fuera de zona. En el caso del programa creado en el marco del DOCUP, FUTURA, al cierre del Programa

empleo como único que alcanza la totalidad de metas previstas mientras que los ejes 1 Infraestructuras de base , 3 Recursos naturales y Medio ambiente, y 4 Mejora del hábitat rural no cumplen sus objetivos si se consideran de manera estricta aunque sus realizaciones son cercanas a las previsiones.

El nivel de eficiencia en el DOCUP, gracias a la incorporación de módulos de coste público unitario, muestra que cerca de un 60% (59,4%) han obtenido costes por debajo de los programados alzándose así niveles muy buenos de eficiencia financiera, mientras que en un 40,63% se produce un sobre costes que es especialmente elevado en un 12,5% de los indicadores.

—Funcionamiento y gestión

El Programa ha sido mayoritariamente percibido por los gestores como una agregación de acciones que, aunque tiene una visión global, no es el resultado de un diagnóstico común consensuado, echándose de menos una visión integral de su concepción y funcionamiento, a pesar de la realización de reuniones informativas al inicio del DOCUP. A medida que se ha aplicado el Programa se han producido avances en este sentido, que han conseguido introducir a los gestores en una cierta dinámica de aplicación integral del desarrollo. Este déficit queda reflejado en la evaluación donde los efectos sinérgicos entre medidas resultan difíciles de detectar.

La complementariedad interna del Programa, valorada como relaciones entre ejes, que son los que integran las estrategias definidas, se considera más bien baja, si bien a nivel de estrategia es muy positiva, ya que actúa sobre aspectos y sectores económicos diferentes que intervienen en el desarrollo rural. El mayor nivel de complementariedad se observa entre los ejes 2 Diversificación de la actividad y 5 Recursos Humanos, y en un grado algo inferior entre los ejes 1 Infraestructuras de base y 2 Diversificación de la actividad. El resto de relaciones entre ejes se valoran como de complementariedad baja.

La complementariedad y coherencia con otros programas Europeos se ha dado a nivel conceptual y de ámbito de actuación, destacándose las relaciones de sinergia y de alcance complementario entre el DOCUP y el objetivo 5 a) en la mejora de las infraestructuras productivas agrarias, y las iniciativas LEADER II, especialmente en el

impulso al turismo, e INTERREG II, en el ámbito de la diversificación agraria. Aunque el fomento de esta complementariedad no se ha dado a nivel de gestores u organismos responsables de la concepción de los Programas sino más bien a nivel de beneficiarios.

El Comité de Seguimiento no ha resultado ser un instrumento de coordinación de los aspectos básicos de funcionamiento, dejando entrever la existencia de una mayor necesidad de comunicación entre las distintas administraciones implicadas y de un mayor trabajo de coordinación previo entre gestores.

Se han detectado algunos déficit en los canales de información entre municipios y administración regional y de la gestión que se han ido superando a partir de 1996 con la incorporación de mayores recursos humanos al seguimiento del programa y por la reorganización internas de los departamentos así como la aplicación más generalizada de sistemas informáticos.

Por otro lado, se considera que los criterios de selección y los niveles de cofinanciación requeridos a los municipios, no han favorecido ni han supuesto un impulso especial a las acciones vinculadas con el desarrollo en los municipios más pequeños. El tratamiento diferenciado y específico de la zona 5b no parece suficiente, a juzgar por el aumento de solicitudes, superior a la capacidad financiera de las medidas, lo que ha provocado en algunos casos necesidad de recortes en los porcentajes de las ayudas (Mejoras de pastizales).

—Impactos

Para profundizar en los aspectos relativos al impacto dentro de la globalidad del programa, y además de llegar a cuantificar el alcance de los objetivos marcados, se optó por definir grupos de actuaciones teniendo en cuenta las posibilidades de cálculo de indicadores comunes agregados. Los grupos finalmente definidos fueron: actividad agraria, forestal, equipamientos para la mejora del medio rural, equipamientos a la población para la corrección ambiental, apoyo y servicios a la industria, apoyo y servicios al sector turístico, medio natural, investigación y desarrollo y formación. Cada uno de estos grupos tenía unos indicadores de impacto básicos comunes de los que al mismo tiempo se disponía de la referencia cuantificada respecto a la zona 5b y al total

de Navarra. (Has. afectadas de cultivo, explotaciones beneficiadas, población servida, nº de usuarios, nº de empleos).

Resumen del estado de los objetivos socioeconómicos del DOCUP

CONCEPTO	OBJETIVOS	REALIZACIONES AL TÉRMINO DE 1999	OBSERVACIONES	% SOBRE OBJETIVOS
a) SOCIOLABORALES				
Mantenimiento de la Población de Derecho	Mantenimiento de 119.000 habitantes	116.095	-Fuente: Población de los Ayuntamientos y Concejos de Navarra en 1998	97,56%
Aumento del Empleo en el Sector Servicios	Alcance del 34,4% del empleo total (paso del 31,5 al 34,4 %)	40,2 %	- Fuente: Estudio sobre el mercado laboral de la zona 5b (empresa IKERTALDE). Datos del Censo de 1996.	116,88%
Aumento del Empleo en el Sector Industrial	Alcance del 42,9% del empleo total (paso del 42,7 al 42,9%)	42,4 %	- Fuente: Estudio sobre el mercado laboral de la zona 5b (empresa IKERTALDE). Datos del Censo de 1996.	98,83%
Creación de Empleo en los Sectores Industrial y Servicios	Creación de 1.200 empleos	Directamente 679 empleos Diferencia Censos 91 y 96: 5.230 empleos	-Fuente: Estimación en base al informe 99 del DOCUP y empresas auxiliadas en el sector terciario. - Fuente: Estudio sobre el mercado laboral de la zona 5b (empresa IKERTALDE)	56,58%
b) ECONÓMICOS				

CONCEPTO	OBJETIVOS	REALIZACIONES AL TÉRMINO DE 1999	OBSERVACIONES	% SOBRE OBJETIVOS
Aumento del P.I.B./ Persona Ocupada	Alcance del 93,3% de la media regional (paso del 91,4 al 93,4%)	97,8 (1996) 97,5 (1998)	- Los objetivos iniciales recogidos en el DOCUP (paso del 93% al 95%) han sido recalculados teniendo en cuenta la desagregación del sector secundario en industria y construcción. Cambio de referencia respecto al VABA/UTA.	104,39%
Equiparación del V.A.B.A./ U.T.A. de la Zona a la Media Regional	Alcance del 100,0% de la media regional (paso del 97 al 100%)	VABA/ REASS 5b = 101,6% de la media regional en 1996 y 97,8% en 1998 (ver cuadro)*	Aplicación al VABA de 1993 de un coeficiente para su comparación con los datos del 96 y 98, calculados según la metodología europea.	97,77%
c) MEDIOAMBIENTALES				
Recogida y Tratamiento de R.S.U.	Alcance del 90% de la población (paso del 70 al 90%)	95%	Del total de inversiones realizadas en la zona 5b en el periodo 94-99, el 21% corresponden al DOCUP. Fuente: Departamento de Administración Local, datos a 31-12-99	105,5%
Depuración y Saneamiento de los Ríos	Alcance del 80% de la población	86%	Del total de inversiones realizadas en la zona 5b en el periodo 94-99, el 22%	107,50%
Aplicación y Resultados de Los Programas de Desarrollo Rural en Navarra			14	

CONCEPTO	OBJETIVOS	REALIZACIONES AL TÉRMINO DE 1999	OBSERVACIONES	% SOBRE OBJETIVOS
	(paso del 54 al 80%)		corresponden al DOCUP. Fuente: Departamento de Administración Local, datos a 31-12-99	
Reducción de la Superficie Amenazada de Erosión	Control de 900 Has con erosión	1.167	Informe de seguimiento 1999	129,67%
Reducción de la Superficie con Riesgo de Incendios	Actuación sobre 1.740 Has	1.011	Informe de seguimiento 1999 La superficie protegida real se estima en 11.098 Has por existir un efecto pantalla.	58,10%
d) DE FORMACIÓN				
Valorización de los Recursos Humanos	22.498 beneficiarios de formación profesional	}	Informe 99 , incluye el tramo 00	182,19%
	5.675 beneficiarios de cursos perfeccionamiento y reciclaje			

(*)Cálculo del VABA/REASS para 1991/1996/1998 según los últimos datos disponibles desagregados a nivel comarcal

La valoración y apreciación del impacto obtenida a través de los diferentes instrumentos de evaluación utilizados ha de interpretarse como una tasa de mejora ocasionada por el Programa respecto a la situación de partida de la zona en 1994. El impacto global que se atribuye al Programa se valora positivamente pero en un intervalo de puntuación bajo, entre el 2,7 y el 3,8 (en una escala del 0 al 10), en función de si se mide la percepción del territorio a través de los agentes locales o de beneficiarios directos, quienes lógicamente atribuyen un impacto algo mayor. Según los tipos de impacto y en general se obtiene resultados algo superiores en los económicos (3,1-4), menores en los sociales (2,3-3,8) y realmente bajos en los ambientales (1,8-1,9).

Impactos socioeconómico y sobre el empleo

-No se observa ni desde la zona se percibe impacto sobre el mantenimiento de la población local (impacto negativo) ni sobre la retención de jóvenes (neutro), lo cual es reforzado con los datos estadísticos de la población, que en el periodo 93-98 se ha reducido en un 2,84%. Así, las actuaciones realizadas no han sido suficientes para alcanzar los objetivos de mantenimiento de la población, aunque probablemente el Programa ha significado una moderación de la pérdida, de hecho la tasa de reducción de los datos estadísticos es inferior al periodo anterior¹.

-El abandono de la zona por parte de los jóvenes viene determinado principalmente por la falta de creación de empleo atractivo. El Programa repercute, aunque en grado bajo en la consolidación de la actividad económica, y en mayor medida en factores como el mantenimiento y la consolidación del empleo agrícola, industrial y del sector turístico, obteniéndose un alcance considerable: el 59% de los empleos agrarios, el 54% de las empresas industriales y el 38% de las del sector turístico.

-Las actuaciones corrigen algunas limitaciones y facilitan el desarrollo o implantación de factores de competitividad en las estructuras productivas, frenando así la tendencia general de pérdida de empleo en los sectores industrial y agrario.

-Son destacables las mejoras realizadas en las infraestructuras agrarias, aunque su repercusión sobre las rentas queda algo enmascarada por aspectos coyunturales. No

¹ A lo largo del periodo 1986-1991, la población de la Zona 5b desciende un 3,4%
Aplicación y Resultados de Los Programas de
Desarrollo Rural en Navarra

obstante, tanto la concentración de la superficie agraria como la modernización de regadíos o las mejoras en pastizales repercuten significativamente en una menor necesidad de dedicación (ahorro de tiempo) y en una mejora substancial de las condiciones laborales, siendo este uno de los factores clave para la continuidad de las explotaciones agrarias y su relevo generacional.

-En las industrias se actúa sobre algunas de las principales debilidades del sector como la baja capacidad de inversión, o la falta de innovación². También en el sector turismo se incide sobre sus limitaciones mediante el apoyo a la adaptación de las empresas a los cambios de mercado, e igualmente se logra una mayor distribución territorial de la oferta³. El apoyo a las empresas para la orientación de sus producciones a la diferenciación del producto o la calidad es una de las aportaciones más considerables del Programa en todos los ámbitos incluido el agrario y forestal. También se han visto algo fortalecidos los vínculos entre la industria agroalimentaria y los productores agrarios, de forma indirecta debido a la mejora de las infraestructuras, que permite la producción a un precio más competitivo.

-El impacto es igualmente bajo en la diversificación de la economía rural :

—Las actividades complementarias de la actividad agraria se introducen de forma muy puntual, si bien se han generado un nivel de conocimiento y de difusión que puede constituir las bases para una mayor diversificación futura. Para los beneficiarios directos su aportación es mucho más apreciada.

—El sector forestal se considera una fuente complementaria de ingresos para la población local, considerándose que el Programa ha generado empleo y ha ayudado a la creación de nuevas empresas. Sin embargo las dificultades propias del trabajo forestal, y la falta de seguridad en la disponibilidad de trabajo con cobertura anual, frenan la consolidación y el desarrollo del sector.

—El sector industrial, como se ha mencionado, experimenta cierta consolidación, aunque en las zonas con menor tradición industrial, las acciones no tienen un efecto de atracción sobre nuevas empresas, con lo que el efecto es inferior a lo esperado.

—En el sector turismo, por el contrario, se ha producido un empuje de grado medio-alto en su desarrollo, que ha afectado tanto a las empresas (mantenimiento y creación),

² Ver el estudio "Las empresas industriales de la zona de objetivo 5b de Navarra", realizado por IKERTALDE.

³ Ver el estudio "Las empresas turísticas de la zona de objetivo 5b de Navarra", realizado por TAU

como a la creación de infraestructuras y adecuación o recuperación de patrimonio cultural, artístico y medioambiental, contribuyendo a aumentar el atractivo turístico de las zonas.

Con ello se ha extendido la actividad hacia núcleos que no cuentan con una tradición turística, si bien se señala que en éstos, el turismo se ha introducido pero aún no se ha consolidado, requiriendo un importante esfuerzo de promoción. Con frecuencia se trata de una actividad eventual o complementaria de rentas (cuando no tiene una orientación de servicio a la población local), que ha permitido la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, ya que un alto porcentaje del empleo creado y mantenido (75%) es femenino.

-El Programa sólo ha repercutido de manera indirecta y en grado bajo sobre el resto del sector servicios debido a una mayor contratación de servicios externos por parte de las empresas. Las actuaciones sobre este sector se localizan en el ámbito de la formación y el asesoramiento, que no ha llegado a romper algunos de los déficits como la necesidad de diversificación y fortalecimiento de nuevas actividades de baja presencia, que requieren mayor grado de desarrollo e innovación como servicios colectivos, personales, profesionales, a empresas, o comercio minorista no alimentario⁴.

-Todo esto incide en que los impactos del Programa sobre la renta sean percibidos conjuntamente como bajos, si bien en las empresas directamente beneficiadas si se observa un incremento de las rentas a corto o medio plazo, y como se ha mencionado anteriormente el alcance es considerable.

Impacto sobre las condiciones sociales

La calidad de vida en el medio rural se ha visto beneficiada en su conjunto en grado bajo, aunque en algunos de sus componentes el impacto es mayor:

-La adecuación y mejora de la dotación de infraestructuras locales, equipamientos y servicios a los núcleos rurales (recogida de residuos, saneamiento ríos) obtiene una incidencia de grado medio, y se recoge satisfacción por parte de la población local afectada satisfacción.

⁴ Ver el estudio "Las empresas de servicios en la zona de objetivo 5b) de Navarra", realizado por EIN.

-Las actuaciones sobre el patrimonio cultural de los núcleos, la mayor disponibilidad de áreas verdes de esparcimiento, o la recuperación de áreas de su entorno degradadas, afecta también positivamente a la calidad de vida en el medio rural, aunque no presentan un impacto tan elevado .

-Con ello se ha conseguido una mayor valorización de los núcleos rurales, pero a pesar de su importancia, estas acciones tienen baja incidencia en el mantenimiento de la población. No obstante, el buen nivel de calidad de vida que ofrecen los núcleos ha evitado en las zonas mejor comunicadas por carretera, el abandono de la población que trabaja fuera de la zona. También se observa que se ha favorecido el fenómeno de las segundas residencias.

-En consecuencia el Programa no ha repercutido sobre otros factores que la población tiene muy en cuenta al fijar su residencia. Así, se echa de menos entre otros la inclusión de servicios personales, que especialmente son valorados para la incorporación de la mujer al trabajo.

El Programa no tiene un impacto destacable sobre las relaciones sociales y culturales, aunque las inversiones en el patrimonio cultural, medio ambiental y los centros de interpretación suponen una mejora de infraestructuras para la realización posterior de actividades. El programa de formación del colectivo femenino y el efecto sobre el sector turístico, hacen perceptible un avance en la participación social de la mujer y una mayor aproximación del mundo rural al urbano. Destacan las asociaciones de mujeres creadas en el marco del Programa, que han resultado ser organizaciones que dinamizan la vida social de los pueblos.

Impacto sobre el medio ambiente

-Los impactos sobre el territorio y el medio ambiente son los que alcanzan valoraciones inferiores. Esto se debe a una baja repercusión de las actuaciones sobre aspectos como la contaminación, a un bajo alcance territorial de las acciones de prevención de incendios forestales y de erosión, junto a que los impactos de estas actuaciones se esperan a medio y largo plazo, por lo que por el momento resulta poco perceptible, especialmente las acciones para el mantenimiento de la biodiversidad a través de la conservación de hábitats.

-Sin embargo, la mejora de los índices de calidad en los puntos de control muestra un efecto considerable y un alcance medio sobre el territorio, manifiesto en la corrección de la contaminación provocada por vertidos urbanos, o en vertederos no controlados, lo que en conjunto determina una valoración algo mayor por parte de los beneficiarios locales sobre la conservación y protección de los recursos naturales .

-En algunas actuaciones se genera paralelamente un contraste de impactos positivos y negativos sobre la conservación y sostenibilidad del medio. En concreto, en las concentraciones parcelarias el balance es negativo, mientras que en el sector turístico se asiste, en los núcleos de mayor afluencia de visitantes, a un incremento de la presión sobre el medio ambiente. Esto se ve facilitado por una mayor accesibilidad (pistas forestales), y por constituirse el medio ambiente en un atractivo turístico en sí mismo. No obstante, la presión se ve amortiguada con los esfuerzos realizados en paralelo sobre la regulación de usos del territorio y la adaptación de áreas de recreo.

En conjunto, y respecto a la sostenibilidad y mantenimiento de los impactos, parece existir una garantía sobre la persistencia de las actuaciones llevadas a cabo y la continuidad de las mismas. Se ha observado, aunque no en todos los ámbitos de forma generalizada, que se realizan inversiones para el mantenimiento de las actuaciones, o bien son continuadas con nuevas inversiones. Esta sostenibilidad también se hace visible por las expectativas generadas por algunas actuaciones, cuyos impactos se esperan a medio y largo plazo. Por otro lado, se percibe un efecto demostración considerable (valor de 4,3 según la población beneficiaria), aunque su continuidad depende en gran medida del mantenimiento desde la Administración de las líneas de actuación.

Impacto Territorial

Todos los municipios han sido afectados por el Programa, aunque en distinto grado, únicamente cinco municipios⁵, todos ellos pertenecientes a la Zona Media Occidental, no cuentan con inversiones directas, aunque si son beneficiarios de actuaciones realizadas de forma mancomunada en su zona.

⁵ Armanzañas, Ciriza, Echarri, Olejua y Piedramillera
Aplicación y Resultados de Los Programas de
Desarrollo Rural en Navarra

Distribución de la inversión pública (pta.) por Comarcas. Ratios de superficie, población y núcleo administrativos

ZONA	INV TOTAL (Ptas)	% inversión n	Sup Km2	INV/KM2	Indice inv/km ² 5b=100	Población 1996	INV/HAB	Indice inv/hb 5b=100	Nº Municip.	INV/Nº Munic	Indice inv/mun 5b=100
1 Mña. Cantábrica	3.050.757.063	15,92	1.064	2.867.253	125,87	18.826	162.050	123,17	25	122.030.283	143,61
2 Mña. Pirenaica	3.190.348.835	16,65	1.880	1.696.994	74,50	10.833	294.503	223,84	38	83.956.548	98,80
3 Media Occidental	3.798.752.546	19,83	1.386	2.740.803	120,32	23.879	159.083	120,91	68	55.864.008	65,74
4 Media Oriental	2.942.313.741	15,36	1.208	2.435.690	106,93	19.936	147.588	112,18	29	101.459.095	119,40
5 Ribera	2.398.442.332	12,52	1.214	1.975.653	86,73	43.428	55.228	41,98	21	114.211.540	134,40
6 Otros	3.776.721.608	19,71	--	--	--	--	--	--	--	--	--
TOTAL	19.157.336.125	100,00	6.752	2.837.283	100,00	116.902	163.875	100,00	181	105.841.636	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a la relación de expedientes de las diferentes medidas (1994-1999)

Nota: En la elaboración de los índices donde la media 5b =100, no se ha considerado la inversión asignada a "otros", para conseguir una mayor claridad en la comparación.

-La inversión se ha distribuido de forma relativamente homogénea, sin que se observen grandes disparidades entre zonas, aunque la Zona Media Occidental es la que concentra mayor volumen de gasto elegible (19,83%) y La Ribera la menos favorecida (12,52%). Sin embargo, al ponderar la inversión en función de los habitantes y la superficie de cada zona se observan tres zonas con comportamientos diferenciados, si bien dentro de cada una, a nivel municipal igualmente se han observado disparidades:

—Tres zonas se han visto más favorecidas que la media, la Montaña Cantábrica, Zona Media Occidental y Media Oriental, con superiores índices de inversión por habitante y superficie.

—Una zona, el Pirineo Oriental, cuenta con valores superiores a la media en inversión por habitante, pero inferiores en inversión por superficie, lo cual viene determinado por su baja densidad poblacional.

—Una zona, la Ribera, obtiene una repercusión muy inferior al resto de las zonas tanto por habitante como por superficie, siendo esta zona la de mayor densidad poblacional y la más habitada (concentra el 37,1% de los habitantes 5b).

-En general, a pesar de que el comportamiento de la Ribera no lo confirme, la distribución territorial de las inversiones en los diferentes ámbitos parecen estar relacionadas en mayor medida con la mejora y consolidación de las actividades existentes (a más concentración más ayuda), más que con la introducción, potenciación y desarrollo de actividades nuevas, con lo que el empuje a la diversificación se considera más secundario. Se observa especialmente en los sectores agrario, forestal, industrial, en los recursos medioambientales y en la distribución poblacional.

- En las realizaciones, su distribución territorial responde de la misma manera que en la inversión, al peso de las diferentes macromagnitudes sobre la zona 5b, es decir a mayor concentración de una variable sobre una zona, mayor concentración de actuaciones en la misma. Se ha visto así en el caso de la superficie forestal afectada, en la superficie agraria útil (y aunque el comportamiento de la Ribera distorsiona la explicación sí coincide en el caso de la superficie de riego), y en la población afectada por los distintos niveles definidos de mejora del medio rural. En el caso de la población esta conclusión se ha matizado con el análisis del índice de afección.

-A pesar de no marcarse prioridades dentro del Subprograma II (FEDER) se aprecian a nivel de medida diferencias de incidencia territorial, lo que muestra una prioridad en la aplicación práctica del Programa. Como ejemplo extremo, dos medidas de este subprograma⁶ no cubren la totalidad del territorio, a pesar de que se detecte necesidad en las zonas sin actuación.

-Esto conlleva que se hayan producido especializaciones territoriales en base a la distribución por zonas de la dotación financiera de las medidas. La detección de estas especializaciones se ha realizado igualmente a partir de la agrupación de las inversiones en ámbitos temáticos, y de la aplicación sobre éstos de un índice de especialización, los resultados sobre esta concentración temática de la inversión son los siguientes:

—Especialización de la Montaña Cantábrica en el ámbito forestal y el de corrección ambiental a la población.

—Especialización de la Montaña Pirenaica en los ámbitos forestales y de medio natural, y por otro lado en el ámbito apoyo y servicios al turismo.

—Especialización de la Navarra Media Occidental en la actividad agraria y apoyo y servicios a la industria.

—Especialización de la Navarra Media Oriental en la actividad agraria y apoyo y servicios al turismo.

—Especialización de la Ribera en equipamientos y servicios para la mejora del medio rural y en apoyo y servicios a la industria.

⁶ La medida II.1.1. Infraestructuras básicas y de apoyo, sin inversión en la Ribera y con muy baja inversión en la Zona Media Oriental, y la II.3. Acciones medioambientales en núcleos rurales, sin gasto en la Zona Media Occidental.

Índices de especialización según ámbitos y zonas 5b

ZONA	Actividad Agraria	Forestal	Equipamientos rurales	Corrección medio ambiental población	Apoyo a la industria	y Apoyo a la servicios turismo	y Medio al Natural	Investigación y desarrollo	Formación	Otros
Montaña Cantábrica	0,62	2,02	0,84	1,87	0,66	1,42	0,80	0,55	0,09	0,00
Montaña Pirenáica	0,84	1,52	1,06	0,69	0,98	1,82	2,26	0,27	0,06	0,00
Zona Media Occidental	1,72	0,78	0,76	0,81	2,17	0,77	0,98	0,15	0,07	0,00
Zona Media Oriental	1,85	1,21	0,25	0,67	0,43	1,85	0,75	0,21	0,05	0,00
Ribera	1,07	0,61	2,47	1,29	1,79	0,15	0,46	0,55	0,83	0,00
Otros	0,01	0,04	0,97	0,81	0,06	0,08	0,65	3,74	4,30	5,07

Fuente: Elaboración propia

Nota: En negrita se han resaltado los índices con especialización alta

-No se ha detectado (estudio de casos-área) diferencias significativas respecto al nivel de impactos y los distintos grupos. Se establece una relación muy baja entre nivel de inversión (alta, media, baja) y el de especialización (en función de la concentración de dicha inversión en pocos o varios ámbitos). Esta independencia se atribuye a la dinámica coyuntural específica y la propia estructura cada zona, es decir, su capacidad organizativa y por tanto su capacidad de respuesta en cuanto a dimensión de los núcleos y composición de una masa crítica. En las zonas donde esta estructura está mejor constituida ^(Baztán, Funes-Marcilla-Villafranca) parece que el factor de la diversificación o plurintervención (inversiones en ámbitos distintos) puede compensar un menor grado de intervención y mostrar mayores efectos con la percepción general y cuantificación de las contribuciones.

De todo ello se deduce que resulta fundamental para la valoración sobre los impactos de la población y beneficiarios, y por tanto para la consecución de efectos de la intervención, la propia situación de partida y sus limitaciones lo que conduce a señalar la necesidad de poner en marcha mecanismos de intervención más individualizados y dirigidos.

En relación a la situación de 1994, los índices económicos de la zona 5b muestran una aproximación a la media regional, resultado de un ritmo de evolución positiva de los índices 5b superior al de periodos anteriores, aunque aún se detectan diferencias en el nivel de renta (producción por ocupado).

Así, si bien el grado de cumplimiento de los objetivos económicos del programa resulta parcial, se asiste a una mayor convergencia social en los términos valorados por los Fondos Europeos, al producirse una mayor terciarización de la economía de la zona, una disminución del peso de los activos agrarios, un nivel de renta agrícola semejante al regional, y una moderación de la tendencia al despoblamiento.

Recomendación y perspectivas de futuro

Del aprendizaje en la planificación, seguimiento, análisis de los resultados y funcionamiento de los programas, se desprenden algunas cuestiones que conviene retomar de cara a la aplicación de los nuevos programas con incidencia en la zona rural (programas de desarrollo rural), y en los que la experiencia del DOCUP puede ser de gran valor. Estas cuestiones se pueden organizar en dos grandes grupos:

a) aspectos que se derivan de la organización, funcionamiento y gestión en la aplicación de los programa;

b) aspectos que se derivan de la concepción del programa

A) Aspectos derivados de la organización, funcionamiento y gestión en la aplicación de los programa

Resultan básicos para tener un conocimiento de las aportaciones del programa la puesta en marcha de buenos mecanismos de seguimiento y estudios de profundización que permiten un mayor conocimiento de zonas y sectores y que permiten también una mayor precisión en la aplicación de los programas. Así, se considera que queda demostrado el interés de continuar en esta línea en próximos programas todo ello ha resultado ser una ayuda fundamental para situar y dimensionar mejor los efectos de las acciones emprendidas.

Se considera también de interés desarrollar mecanismos de integración y de coordinación internos a los programas (grupos de trabajo) donde participen los gestores con el fin de discutir y solucionar temas, de adecuación de procedimientos, de elegibilidad, criterios de selección y elaborar propuestas que permitan incrementar la capacidad de impacto y alcance de los objetivos de las acciones diseñadas, así como la potenciación de la sinergia de estas sobre el territorio.

Para incrementar el nivel de motivación e implicación de los gestores, y como consecuencia de lo observado en el DOCUP, se recomienda que los incrementos en la capacidad financiera derivados del retorno procedente de la cofinanciación de los fondos europeos, queden reflejados dentro de cada uno de los servicios o secciones implicadas. Asimismo la especificación dentro de las líneas presupuestarias de los

compromisos propios de los programas permite una planificación a medio plazo (plurianual) de gran interés para los propios gestores.

Es necesario un mayor esfuerzo en el acceso a la información y difusión del Programa, así como de la procedencia de las ayudas. Aunque se han experimentado un avance considerable desde 1996, se trataría de hacer llegar de forma mantenida, fluida y bien seleccionada la información para poder generar en mayor medida los efectos multiplicadores y de demostración.

Se considera de gran importancia para la adecuación de los programas la participación de los agentes locales, y la medición periódica y continuada de su percepción de los impactos del programa a nivel territorial dada la gran velocidad a la que se producen los cambios en la sociedad actual y la incertidumbre en la que vive el mundo rural y en especial el sector agrario.

B) Aspectos que se derivan de la concepción del programa

Como se deduce de la experiencia del DOCUP, resulta especialmente difícil desarrollar la visión integral de la actuación de un programa de desarrollo rural dada la tendencia tradicional de los distintos departamentos a actuaciones a nivel sectorial. La integración de los diferentes departamentos en un único Programa y el establecimiento de unos instrumentos mínimos de seguimiento común (Comités de Seguimiento) donde estaban representados, sin duda, ha significado un avance en una visión más integral de intervención que por otra parte se muestra indispensable para llegar a alcanzar los objetivos de desarrollo en las zonas rurales.

Para avanzar en mayor medida en esta visión integrada y conseguir la plena adopción de la estrategia y de los objetivos generales es fundamental la definición de un diagnóstico común consensuado y el establecimiento de un funcionamiento que fomente el intercambio entre responsables y gestores.

Así, y aunque en este caso se trata de programas ejecutados directamente por la administración (regional casi exclusivamente) y cuya base principal es su relación con la base agraria, en estos últimos 10 años se ha trabajado en vistas a crear oportunidades en otros sectores y a garantizar un desarrollo de la población del mundo

rural. Sin embargo esta tendencia parece haber cambiado a partir de la definición de los nuevos programas. La nueva fase de programación (2000-2006) con la aplicación de programas monofondo puede inducir de nuevo a una visión más sectorial y menos integral, dado que la consecución de la estrategia común de desarrollo depende de la coordinación voluntaria entre los distintos programas. Por ello se hace indispensable crear mecanismos permanentes de coordinación que permitan establecer relaciones entre el Programa de Desarrollo Rural y los programas operativos de los objetivos 2 y 3.

Actualmente, el Departamento de Agricultura del Gobierno de Navarra y el resto de departamentos implicados han optado por un retorno a una visión más sectorial quedando en el aire COMO se asumen y QUIÉN asume los objetivos de Política Rural en Navarra. Esta concepción de Política Rural (Desarrollo Rural) en la búsqueda de un mundo rural sostenible, no debe tampoco olvidar la importancia de la actividad agraria que debe dar cumplimiento a sus tres funciones básicas:

- función económica en cuanto actividad generadora de rentas, empleo y sector estratégico de producción de alimentos.
- función ambiental en cuanto a conservador de la naturaleza
- función social en canto a gestores del territorio y de la cultura rural.

Por otra parte, se ha podido ver como los programas han tenido mayor repercusión sobre la mejora y consolidación de las actividades ya existentes. Al mismo tiempo que, para la consecución de los efectos, se muestra especialmente importante la propia dinámica coyuntural y la estructura de recepción (capacidad organizativa y masa crítica) de cada zona. Por ello, y para conseguir un mayor efectos de las intervenciones, sería de gran interés desarrollar mecanismo de intervención más individualizados y dirigidos con prioridad clara del tipo y formas de actuación a nivel territorial. Se trata de poder llegar a una diferenciación real entre territorios y a la aplicación de criterios que pongan al alcance de los núcleos más desfavorecidos los recursos necesarios para su desarrollo permitiendo el alcance de un equilibrio territorial.

Cabría incrementar y dotar el potencial de estos programas en su contribución a los objetivos de mejora y conservación del medio ambiente y realizar un seguimiento más

especifico de aquellos indicadores globales para demostrar su sostenibilidad ambiental.

Asimismo, es necesario avanzar también en la obtención de mejores resultados en la integración femenina en especial en aquellos sectores como el agrario que muestran especiales déficits. Para ello es importante progresar en el desarrollo la perspectiva de género que permita superar el efecto neutral de la mayoría de las acciones, con la finalidad de ir más allá y alcanzar una orientación clara hacia la igualdad positiva de las mujeres. En este sentido cabe resaltar el camino iniciado en el DOCUP con el programa FUTURA aunque no queda asegurada su continuidad en programas de este tipo por lo que es necesario emprender acciones de sensibilización tanto para los gestores como para las posibles beneficiarias.

Las acciones que hacen hincapié en la introducción y potenciación de nuevas actividades y orientaciones requieren de mayor nivel de apoyo para alcanzar el efecto deseado a medio y largo plazo (diversificación de la actividad, actuaciones complementarias de la renta agraria, asistencia técnica a la creación de empresas, especialmente las surgidas en las actividades de formación e investigación, trabajos forestales, etc.). Por ello las medidas de formación e investigación se definen como acciones clave para fundamentar y consolidar los avances a medio y largo plazo de aquellas acciones que han conseguido un nivel de desarrollo inicial.

Finalmente, se revela especialmente interesante desarrollar mecanismo de integración de las entidades locales dentro de los mismo programas, en vistas a una política común de desarrollo rural, tal y como se ha desarrollado en las medidas de infraestructuras locales gestionadas por el Departamento de Administración Local que ha dado lugar al establecimiento de Planes Especiales Complementarios. Por ello cabe recomendar la aplicación y estudio de sistemas de colaboración y participación con la administración local que permitan también la aplicación de la adición de recursos a través de este tipo de programas europeos.

Agradecer tanto al equipo GAP: M^a del Mar Isla, Antoni Soy, Raquel Campillo y Daniel Goñi, como a los distintos responsables de los programas del Gobierno de Navarra que, a lo largo de estos años de trabajo, han permitido a través de su colaboración, comentarios y sugerencia alcanzar el nivel de conocimiento antes expuesto.