

# Indicadores de Sostenibilidad y Gestión del Desarrollo Rural

Marta Cardín Pedrosa y Carlos J. Álvarez



# Recursos Rurais

Serie Cursos - Instituto de Biodiversidade Agraria e Desenvolvemento Rural (IBADER)

nº 5 Decembro 2009 ISSN 1698-5427

## Indicadores de Sostenibilidade y Gestión del Desarrollo Rural

**Marta Cardín Pedrosa y Carlos J. Álvarez**

Curso realizado polo IBADER, Instituto de Biodiversidade Agraria e Desenvolvemento Rural, ca colaboración da Viceritoría de Extensión Cultural e Servizos á Comunidade Universitaria, o Concello de Lugo e a Deputación de Lugo.

## Indicadores de Sostenibilidad y Gestión del Desarrollo Rural

Marta Cardín Pedrosa - Carlos J. Álvarez

### A efectos bibliográficos a obra debe citarse:

Cardín Pedrosa, M.; Álvarez, C.J. (2009). Indicadores de sostenibilidad y gestión del desarrollo rural. Recursos Rurais Serie Cursos numero 5.

**Diseño e Maquetación:** GI-1934 TTB - IBADER

**ISSN:** 1698-5427

**Depósito Legal:** C 2188-2004

**Edita:** IBADER. Instituto de de Biodiversidade Agraria e Desenvolvemento Rural. Universidade de Santiago de Compostela, Campus Universitario s/n. E-27002 Lugo, Galicia.

ibader@usc.es

<http://www.ibader.org>

Edición electrónica: Unha edición electrónica desta revista está disponíbel en <http://www.ibader.org>

**Imprime:** LITONOR

**Copyright:** Instituto de Biodiversidade Agraria e Desenvolvemento Rural (IBADER).

**Colabora:**



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE  
E DESENVOLVEMENTO SOSTIBLE



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DO MEDIO RURAL



DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LUGO  
**I N L U D E S**



**IBADER**  
Instituto de Biodiversidade  
Agraria e Desenvolvemento Rural

El Grupo de Investigación, 1716 Proyectos y Planificación del Departamento de Ingeniería Agroforestal de la Universidad de Santiago de Compostela, gracias a la colaboración del Instituto de Biodiversidad Agraria y Desarrollo Rural (IBADER), llevó a cabo en el mes de septiembre de 2008 el curso de verano titulado “Indicadores de sostenibilidad y gestión del desarrollo rural”.

Hoy en día los sistemas de indicadores son la manera más operativa y flexible de estudiar situaciones complejas, como son la sostenibilidad de las actividades y el grado de desarrollo de determinadas áreas geográficas.

En la actualidad, cuando se piensa en el futuro, se toma como referencia una nueva lógica, la lógica de la sostenibilidad del desarrollo, que pretende atender simultáneamente a la mejora de las tres dimensiones del desarrollo para lograr una mejora de la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Lo cual reviste una singular importancia cuando nos enfrentamos con el desarrollo del medio rural donde existen grandes problemas a solucionar como el despoblamiento, la degradación del territorio, la pérdida de biodiversidad, o los impactos de los modelos de producción. Problemas a los que nos tenemos que enfrentar a través de políticas que tengan en cuenta a la vez las implicaciones sociales, económicas y ecológicas.

Pero para que la sostenibilidad del desarrollo sea un concepto operativo y se pueda concretar en decisiones políticas y prácticas socioeconómicas bien orientadas, son precisos informes basados fundamentalmente en indicadores de sostenibilidad capaces de informarnos sobre si nos estamos moviendo hacia el objetivo deseado y en qué condiciones. Es necesario disponer de información objetiva, fiable, relevante para la toma informada de decisiones a todos los niveles.

El curso buscaba una aproximación a los conceptos de sostenibilidad y a la utilización de indicadores para su gestión desde multitud de ópticas diferenciadas, y con planteamientos prácticos basados en casos reales y líneas de investigación. Se incluyen experiencias de otros países y de organismos internacionales.

Este número de la serie técnica de la revista del IBADER, Recursos Rurales, contiene las diferentes ponencias presentadas en el curso. Es necesario advertir al lector que fruto de la heterogeneidad de las ópticas de los participantes contienen conferencias con un amplio abanico de criterios, desde documentos y trabajos científicos, a enumeración de resultados o actividades, así como exposición de propuestas. Lo cual lo convierte en un documento adecuado para reflexionar sobre el futuro del uso de indicadores de sostenibilidad en el medio rural.

Consideramos que la publicación de estos trabajos resultará de especial interés para todos los agentes del medio rural, entendiendo como tales a todas las personas físicas o jurídicas relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo rural, agricultores y silvicultores, asociaciones de los mismos, empresas, cooperativas, transformadoras, la Administración Pública, y por supuesto los Centros de Investigación.

Agradecer a todos los participantes en el curso, su apoyo interés y entusiasmo, señalando especialmente a aquellos ponentes que aceptaron y cumplieron el compromiso de trasladar sus conferencias a este documento.

**Marta Cardín Pedrosa y Carlos J. Álvarez**

**Directores del Curso, septiembre de 2008**



## Sumario

- Teixido Sotelo, M.:  
**Sostibilidade do desenvolvemento rural, o caso de Euroeume 7**
- Blanco Ballón, J.M.:  
**Sustentabilidade en territorios rururbanos: a comarca da Coruña 13**
- Rivera Rodríguez, F.:  
**Gestión de políticas de desarrollo agropecuario y rural a nivel local en el contexto de la crisis alimentaria. El caso de las comunidades productoras de frijol y maíz de El Águila, Veracruz, Concepción y Guagaral de la Región Brunca de Costa Rica 21**
- Cardín Pedrosa, M.:  
**El turismo en el medio rural de España 31**
- Pazos Otón, M.:  
**Indicadores de sostenibilidad para el turismo. Una propuesta de aplicación para Galicia 43**
- Cancela Barrio, J.J. · Fandiño, M.:  
**Gestión del agua de riego en Terra Chá: indicadores 49**
- Camacho Soto, M.A.:  
**Conflictividad socioambiental y gestión integrada de microcuencas. El caso de la zona periurbana de la provincia de Heredia. Gran Area Metropolitana, Costa Rica 59**
- Marín, A. · Neira, X.X. · Cuesta, T.S.:  
**Propuesta para la evaluación de la sostenibilidad en agricultura de regadío 69**
- Cuesta, T.S. · Muiño, D. · Neira, X.X.:  
**Indicadores de ruralidad y gestión de aguas residuales 79**
- Díaz Varela, E.:  
**El paisaje rural como indicador de sostenibilidad en áreas agroforestales 89**
- Copus, A. · Psaltopoulou, D. · Skuras, D. · Terluin, I. · Weingarten, P. · Handan Giray, F. · Ratering, T.:  
**Typology Approach in the Assessment of Rural Policies Impact 97**
- Cardín Pedrosa, M. · Álvarez López, C.J.:  
**Indicadores para la ordenación productiva agraria 107**
- Prieto, F.:  
**Retos y oportunidades de sostenibilidad para la España del futuro 115**
- Riveiro Valiño, J.J.:  
**Obtención de Indicadores de Sostenibilidad Agraria a partir de la Modelización de los Sistemas Productivos 131**
- Marey-Pérez, M.F. · Rodríguez-Vicente, V.:  
**Forestry certification: an overview about forest owners in Galicia region (Nw Spain) 141**
- Dominguez Garcia, M.D.:  
**Indicadores de Sustentabilidade: da teoría á práctica 149**



Marta Cardín Pedrosa

## El turismo en el medio rural de España

Recibido: Setembro 2008 / Aceptado: Outubro 2008  
© IBADER- Universidade de Santiago de Compostela 2009

**Resumen** Para la elaboración del presente artículo se ha realizado una revisión del estado del arte en torno al tema del uso del Turismo en el Medio Rural como herramienta de Desarrollo Sostenible, puesto que es ya evidente que los nuevos usos del espacio rural a partir del ocio y el turismo están cambiando y diversificando las economías rurales.

Para ello se han revisado las distintas políticas públicas de Desarrollo, y se han estudiado tanto las definiciones como las legislaciones existentes en España en el tema del Turismo Rural. Ante la cantidad de información existente sobre el diagnóstico, el funcionamiento y las opciones futuras de las distintas iniciativas públicas de Desarrollo, realizaremos un resumen de la misma, con el fin de contextualizar o enmarcar la actual diversificación de actividades productivas en el medio rural, entre las que cada vez cobra más importancia el Turismo Rural.

**Abstract** To prepare this paper, it was necessary to carry out a revision of the state of the art about the use of Tourism in the Rural Environment as a tool for Sustainable Development, as it is now clear that new uses of rural areas for leisure and tourism are changing and diversifying rural economies.

Existing Development public policies were revised and existing definitions and legislations that deal with Rural Tourism in Spain were studied.

In view of the amount of information existing about diagnosis, operation and future options for the different

Development public initiatives, a resume was done, in order to put into context the current diversification of production activities in the countryside, among which Rural Tourism is becoming important.

### El concepto de Desarrollo Sostenible

En sesión del 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de la ONU decidió celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Dicho acuerdo se materializó en la convocatoria de la Cumbre de Río (Brasil) de 1992, en la que se estableció que «*El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*» (Principio 3). Uno de los principales méritos que se atribuyen a Río ha sido difundir el concepto de desarrollo sostenible, después de haber aparecido por primera vez a nivel oficial en 1987 en el Informe Brundtland de Naciones Unidas: "Nuestro Futuro Común".

Como explica Font, N. (2000), es un concepto que cuestiona el modelo de desarrollo convencional, difiriendo por incorporar tres premisas fundamentales:

- Integra los conceptos de desarrollo, bienestar social y calidad de vida.
- Exige una distribución equitativa de la riqueza, tanto para las generaciones presentes como para las futuras.
- Propone la utilización racional de los recursos como condición para conseguir la habitabilidad del planeta a largo plazo

Definido como el desarrollo que permite satisfacer *las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras* (COMISIÓN, 1987, 29), el concepto ha sido frecuentemente criticado por su ambigüedad, derivada,



sobre todo, de la dificultad que supone la adopción de un acuerdo sobre «las necesidades», que evidentemente hoy no son entendidas de la misma manera en Occidente que en el mundo subdesarrollado.

Quince años antes, el Informe Meadows (1972) del Club de Roma llegaba a la conclusión de que el crecimiento no podía ser ilimitado teniendo en cuenta los recursos del planeta, y propugnaba un crecimiento cero para los países desarrollados. Las fuertes críticas por parte de quienes consideraban dicha opción inaceptable, propiciaron la aparición de un segundo informe del prestigioso Club (realizado esta vez por Mesarovic y Pestel) en el que se proponía un crecimiento orgánico, es decir, limitado, de la misma manera que ocurriría con cualquier organismo vivo (Bermejo, 2000, 69). El Informe Brundtland venía, por fin, a conciliar el crecimiento económico ilimitado de los países desarrollados y la capacidad del planeta para soportarlo.

Es cierto que el concepto de «desarrollo sostenible» debe también parte de su éxito —en este caso entre los ecologistas y progresistas— por lo que implica —o debería implicar— de ética de la moderación al consumo y despilfarro e, incluso, de redistribución; pero son muchos los que piensan honradamente que la única posibilidad es una suerte de pragmatismo que se traduciría en un ir transformando el modelo actual localmente, regionalmente, sectorialmente, a través de políticas y comportamientos «sostenibles», aplicando el principio de «pensar global y actuar local». Es decir, como se planteaba en la Cumbre de Río de 1992, entender la sostenibilidad como proceso, de tal modo que el objetivo del desarrollo sostenible ofrecería la oportunidad de desarrollar una estrategia a largo plazo, aunque ello pudiera entrañar algunos costes de ajuste (Programa, 2002, 10).

Pero debemos alcanzar una serie de acuerdos sobre el significado de la sostenibilidad. En muchas ocasiones, se traduce el término simplemente como aquellas políticas y prácticas de «desarrollo» que se proponen ser respetuosas con el medio ambiente, y más frecuentemente como lo que no tiene un excesivo impacto ambiental. El informe Brundtland, sin embargo, establecía —siempre desde la concepción global— tres frentes interconectados en el nuevo modelo de desarrollo que proponía: el económico, el social y el ambiental. El desarrollo sostenible se define como un modelo de desarrollo solidario entre las generaciones presentes y futuras, pero también dentro de la misma generación; hasta tal punto que si no se cumple esta segunda condición difícilmente podrá lograrse la primera. La clave está en definir cuáles son las necesidades del presente que el desarrollo sostenible debe cubrir. El informe se pronuncia con claridad a este respecto, el desarrollo sostenible debe cubrir las necesidades básicas de la población mundial (vivienda, alimento, ropa, trabajo) y advierte que en los países desarrollados *muchos de nosotros vivimos por encima de los medios ecológicamente aceptables* (Comisión, 1987, 68). De ello deberían desprenderse dos cuestiones, primero que resulta imprescindible un cambio en los modelos de consumo de los países occidentales y, segundo, que ello debe venir

acompañado de una redistribución de la riqueza. Estas deberían ser cualidades imprescindibles de la sostenibilidad si se pretende avanzar hacia un modelo alternativo.

---

## Políticas públicas y Desarrollo Rural

Como es bien sabido, en el año 1988 el informe de la Comisión Europea «El futuro del mundo Rural» inauguraba una nueva política rural, menos sectorial y más atenta a las condiciones territoriales. Su objetivo principal, sólo a medias explícito, era paliar los efectos esperados por los ajustes de la PAC. Por eso, uno de sus principales ejes era el de promover la diversificación de actividades en el medio rural, ofrecer nuevas alternativas de empleo, para lo que se crearon programas e iniciativas comunitarias (LEADER) que han subvencionado la creación de nuevas empresas no agrarias o con orientación agropecuaria nueva, distinta a la excedentaria y sometida a reconversión.

Vamos a realizar ahora una sucinta revisión de dichos programas, a los que con mucha frecuencia se les calificó de programas de desarrollo integrado, endógeno y sostenible.

---

## La política de cohesión europea

En la actualidad, el desarrollo en la UE se encuentra muy concentrado. Esto representa un reto para la cohesión territorial. La Estrategia Territorial Europea (ETE) propone el desarrollo policéntrico para contrarrestar los efectos de un desarrollo desequilibrado (CE, 1999)

La ETE caracteriza el territorio de la UE como desequilibrado. La respuesta que se da es el desarrollo equilibrado y sostenible. Una organización espacial más equilibrada de Europa, reclama el documento, resulta de lo más necesaria a causa de la congestión, la contaminación, la inflación en los precios del suelo y la vivienda, sin olvidar los negativos impactos de la «hiperconcentración» sobre las áreas periféricas, todos ellos argumentos que favorecen la dispersión (Presidencia Francesa, 2000).

La cohesión territorial pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mejor adecuación de los instrumentos de las políticas. Ésta es una clara referencia a la Estrategia de Lisboa de convertir a la UE en el área de desarrollo sostenible más competitiva del mundo. Esta política de cohesión ha sido un término medio entre la lógica intergubernamental de redistribuir el apoyo financiero comunitario para la política económica regional de los propios Estados miembros y la lógica de fomentar las iniciativas desde abajo. (Faludi, 2005)

## Agenda 21

El compromiso de promover el desarrollo sostenible, adoptado en la Cumbre de Río de 1992, quedó plasmado en cuatro documentos:

- La Declaración de principios.

- El Convenio Marco sobre el Cambio Climático.
- El Convenio sobre la Biodiversidad.
- El Programa 21.

Este Programa 21 consta de 4 secciones, desarrolladas en 40 capítulos, en las que se abordan las siguientes cuestiones: dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de los grupos principales y medios de ejecución. En el capítulo 28 de la sección tercera (Iniciativas de las autoridades locales en apoyo al Programa 21) se establecen las bases de acción, objetivos, actividades y medios de ejecución para aprobar el Programa 21 Local.

El Programa 21 pasa por ser un plan de acción que, con la implementación de la A21 a escala local (AL21), permite diseñar estrategias de intervención a favor de la sostenibilidad, a partir de la cooperación entre administraciones públicas y agentes sociales. Es por tanto un documento de compromiso adoptado para promover el desarrollo sostenible: mediante el uso del concepto de sostenibilidad se ha pretendido identificar un modelo alternativo de desarrollo, respetuoso con el medio ambiente, socialmente equitativo y duradero.

De acuerdo con el espíritu de Río, la Agenda 21 (A21) se define como un plan de acción mediante el que, previa identificación de la problemática (auditoría ambiental) de cada ciudad o municipio y a partir de un nuevo modelo de cooperación entre las administraciones públicas y los agentes sociales y económicos, se diseñan estrategias de intervención a escala local. La necesidad de intervenir en el ámbito medioambiental, económico y social confiere a la A21 una categoría de plan estratégico. Con la puesta en marcha de la A21 se intenta incentivar nuevos procesos participativos a partir de la formulación de estrategias de abajo a arriba, con una amplia y activa implicación ciudadana.

En España la A21 ha tenido amplia aceptación. Esto lo demuestra el hecho de que en la reciente Conferencia Europea de Municipios Sostenibles (Aalborg+10), 163 de los aproximadamente 1000 asistentes representaran a diferentes entidades y colectivos de nuestro país.

Sin embargo, son pocas aún las publicaciones sobre AL21 mediante las que se dé a conocer de forma actualizada la evolución del proceso y los resultados obtenidos. En gran medida ello es consecuencia del carácter local de este tipo de iniciativas y de la escasa dotación presupuestaria asignada, al menos en los municipios con menor capacidad presupuestaria.

Dado que la A21 es una iniciativa que, bajo el liderazgo de la administración local y el impulso de un proceso de participación ciudadana, permite identificar problemas y establecer propuestas de intervención de abajo a arriba, aplicando criterios e indicadores de desarrollo sostenible, la amplia participación de agentes sociales, políticos y económicos y las diferentes metodologías utilizadas por parte de las diferentes administraciones ha hecho que el papel de la ciudadanía a la hora de implicarse en el proceso

de implantación de la A21 haya sido muy desigual. La eficacia y continuidad del proceso ha quedado limitado en ocasiones por el carácter no vinculante de las propuestas y por la pérdida del sentido de subsidiariedad, lo que se ha traducido en un excesivo protagonismo de los grupos políticos dominantes locales, reacios a ceder parte de su cuota de poder y el control de las actuaciones. Como consecuencia de ello, la desconfianza generada ante esta situación ha creado unas condiciones inmejorables para desnaturalizar el proceso y abocarlo hacia el fracaso. (Brunet et. al, 2005)

Desde el punto de vista metodológico, la particular elección de indicadores y la falta de transversalidad en el razonamiento de los temas han sido los responsables de que las propuestas adoptadas no siempre hayan tenido el necesario alcance y la maduración y que tengan poco o nada que ver con objetivos relacionados con el desarrollo sostenible. Sin lugar a dudas, la falta de atención e interrelación entre aspectos ambientales, sociales y económicos es uno de los principales inconvenientes de algunas A21.

Y aunque la cobertura técnica y económica puesta a disposición de la administración local por parte de los gobiernos regionales ha sido un incentivo imprescindible de cara a favorecer las AL21, en ocasiones ha degenerado en un instrumento de control político.

## PAC y desarrollo rural

Son evidentes las relaciones entre la evolución de la Política Agrícola Común (PAC) y las transformaciones que están experimentando las zonas rurales europeas, en algunas de las cuales se estaría afirmando un «nuevo modelo» de desarrollo rural, más sostenible medioambientalmente y que puede permitir la revitalización socioeconómica de esos territorios.

Los años ochenta marcan un nítido punto de inflexión en la evolución de la PAC, como consecuencia de la crisis abierta en el modelo de política agraria puesto en práctica en las dos primeras décadas de funcionamiento de la Comunidad Europea. Ese modelo se basaba, fundamentalmente, en asegurar a los agricultores europeos por diversos procedimientos —distintos en cada Organización Común de Mercado (OMC) — unos precios mínimos para sus productos, normalmente superiores a los del mercado mundial.

La Comunidad Europea se encontraba pues, desde los primeros años ochenta, ante una evidente crisis general de su política agraria, manifestada sobre todo en esos años por las sucesivas crisis financieras que afectan al presupuesto comunitario. La respuesta consistió, esencialmente, en el control de precios y la introducción de restricciones de oferta, bajo la forma de cuotas (cuotas lácteas en 1984) u otros mecanismos estabilizadores generalizados a los principales productos en 1988. En ese año se establece también un límite genérico (la «línea directriz agrícola») al crecimiento del gasto agrícola.

Paralelamente se avanza ya en la toma de posición acerca del tipo de agricultura «deseable» para Europa, posición que debía ser coherente con la imposibilidad de seguir enviando agricultores hacia el «paro urbano». El Libro Verde de la Comisión señalaba explícitamente en 1985 que «ante la pregunta sobre si [la Comunidad Europea] desea mantener un gran número de agricultores [...] la respuesta sólo puede ser positiva. La necesidad de mantener un tejido social en las regiones rurales, de conservar el medio ambiente natural y de salvaguardar el paisaje creado a lo largo de dos milenios de agricultura» se consideran razones suficientes para esa elección.

Algunas iniciativas de desarrollo rural «integral» y no sólo agrícola habían sido adoptadas ya desde los primeros años ochenta en forma de programas para determinadas zonas desfavorecidas. El soporte teórico para el nuevo enfoque es aportado por el documento de la Comisión Europea de 1988, titulado «El futuro del mundo rural», primera formulación a nivel comunitario de una política de desarrollo rural. El documento identifica los problemas característicos de tres tipos de zonas rurales europeas y diseña políticas específicas para cada una de ellas. Cabe destacar que en esas políticas el acento está decididamente puesto en un desarrollo «no agrario» para las zonas rurales. En coherencia con su contenido, la ejecución de esa incipiente política rural fue confiada a la nueva política regional y de re-equilibrio territorial diseñada con la reforma de los Fondos Estructurales en 1988.

Pero en resumen, la función que parecía asignarle el diseño general de la política europea a estas ayudas a finales de los años ochenta era diversificar realmente las economías rurales para reducir su dependencia de la agricultura y hacerlas menos sensibles a los ajustes de la política agraria.

La PAC inicia los años noventa reconociendo el fracaso de las medidas estabilizadoras de los años ochenta y recibiendo, al mismo tiempo, mayores presiones en los foros internacionales (Ronda Uruguay del GATT) para reformar de manera más radical su sistema de apoyo a la agricultura europea. La reforma finalmente adoptada en 1992 (reforma MacSharry) consiste, en lo esencial, en la reducción de los precios de garantía de los principales productos de la agricultura y ganadería continentales, reducción que es compensada mediante la introducción de un sistema de ayudas directas por hectárea o por cabeza de ganado. La reforma pretende, teóricamente, eliminar o reducir los efectos no deseados de la protección vía precios sobre el volumen de producción agraria, al tiempo que hace disminuir la dependencia de la renta agraria respecto a ese volumen de producción (*decoupling* o desacoplo). Las ayudas directas pasan a convertirse en el instrumento básico de protección a las rentas de una población agraria que explícitamente se desea mantener.

Tampoco avanza la reforma de 1992 en la conexión de las ayudas directas a la renta con las «otras funciones» que ya les han sido reconocidas a los agricultores. No hay ninguna exigencia de «buen comportamiento medioambiental» a los agricultores para poder percibir las ayudas.

La reforma de 1992 sí que introdujo un elemento básico para la constitución de lo que a finales de la década se va a denominar el «segundo pilar» de la PAC: los programas agroambientales aprobados junto a otras medidas de acompañamiento de la reforma.

La nueva reforma de la PAC aprobada en el Consejo Europeo de Berlín en 1999 (la Agenda 2000) aporta muchas menos novedades teóricas a las relaciones agricultura-ruralidad.

La reforma incluye, eso sí, el Reglamento 1257/99, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, saludado por el discurso oficial de la Comisión Europea como «las bases de una política de desarrollo rural global, coherente», llamada a convertirse en «el segundo pilar de la PAC» (Comisión Europea, 1998).

Aunque las referencias a las funciones no productivas de la agricultura en la documentación oficial comunitaria se remontan al menos al «primer documento MacSharry» de 1991, ha sido en los últimos años noventa cuando el término «multifuncionalidad» de la agricultura ha hecho fortuna en la literatura sobre política agraria.

Las «propuestas» del modelo para las explotaciones agrícolas se articulan en dos ejes: «Por una parte, la reconversión de los sistemas productivos agrarios para que cumplan funciones asociadas a la protección ambiental y protección del paisaje y, por otra, la diversificación de las actividades y las rentas de las explotaciones agrarias [...], orientándolas hacia producciones agrícolas de calidad o a la prestación de determinados servicios rurales» (Baptista en Arnalte *et al.*, 1998).

Esta diversificación de las explotaciones agrarias se entiende actualmente en sentido amplio, incluyendo tanto la evolución hacia producciones agrícolas o ganaderas «no convencionales», como la incorporación a la explotación de fases de los procesos de comercialización o elaboración de productos agroindustriales, o bien la oferta en la explotación de servicios turísticos o relacionados con actividades de ocio. Esa diversificación constituye un elemento central de los modelos de desarrollo rural que estamos tomando como referencia, en los cuales se subraya su contribución a la génesis de un «empresariado rural» capaz de liderar la revitalización socioeconómica de esas zonas. (Arnalte, 2002)

Una última línea de reflexión tiene que ver con la potencialidad del «modelo emergente» de desarrollo rural que hemos utilizado como referencia, modelo al que se asocia una política agraria «más

multifuncional», para resolver los problemas de desarrollo en los territorios rurales de la periferia europea. Es cierto que ese modelo ha demostrado capacidad para revitalizar numerosas zonas rurales europeas y españolas, pero no parece un instrumento suficientemente potente para abordar los problemas derivados del histórico retraso en el desarrollo económico que todavía afecta a algunas regiones del sur de Europa.

## LEADER, PRODER, AGADER

### LEADER

La iniciativa comunitaria Leader es una forma relativamente nueva de abordar el desarrollo rural en Europa, que utiliza una metodología de trabajo basada en la constitución de grupos de acción local de ámbito comarcal para analizar los problemas, debilidades, fortalezas y oportunidades de sus territorios con el objeto de diseñar sus propias estrategias de desarrollo y proponerlas a las administraciones locales y regionales. Su aplicación en España ha servido para redistribuir recursos financieros en los espacios rurales desfavorecidos, para poner en valor el patrimonio cultural y natural propio y generar una cierta actividad económica, sobre todo en relación con nuevas demandas de ocio y servicios de las ciudades.

La iniciativa Leader, cuyas siglas corresponden a las iniciales de su denominación en francés, «Liaisons entre activités de Développement de L'Économie Rural» o lo que es lo mismo, «Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural», supone un importante escalón en la evolución del desarrollo rural en la Unión Europea. La Comisión Europea instituye en 1991 esta iniciativa Leader con la finalidad de impulsar el desarrollo local de las zonas rurales comprendidas en determinadas regiones, más desfavorecidas, estimulando la reflexión de las respectivas comunidades rurales sobre las potencialidades naturales y humanas de su territorio para mejorar su capacidad organizativa y crear empleo, en el contexto económico actual. Para intentar conseguir dicho objetivo, las comarcas participantes en la convocatoria europea constituyen sus propios *grupos de acción local* (Gal), formados por los agentes públicos y privados interesados en el proceso. Estos grupos instauran los denominados centros de desarrollo rural (Ceder) para llevar a cabo la aplicación local del programa, en coordinación con el organismo público intermediario de la administración regional, que gestiona su desarrollo y supervisa la correcta utilización de los fondos públicos, aunque el grupo mantiene un destacado grado de autonomía en su actuación. La financiación de la iniciativa está sufragada, a nivel de la Unión Europea, por los tres fondos estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Fondo Social Europeo (Fse) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación (Feoga-O).

La reforma de los Fondos Estructurales aprobada en 1988 con objeto de garantizar la cohesión económica y social de la Comunidad, tiene una gran trascendencia para las

regiones menos desarrolladas de la Unión Europea, entre las que se encuentran las zonas rurales, especialmente en los países cuya renta per cápita se encuentra por debajo de la media comunitaria, como es el caso de España en ese momento. A partir de entonces, la política regional europea adquiere entidad y entre los cinco objetivos prioritarios de actuación de dichos fondos, dos hacen referencia al fomento del ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas (regiones objetivo 1) y al fomento del desarrollo rural (regiones 5b), respectivamente.

La metodología de trabajo propuesta para impulsar el desarrollo rural, complementada en las convocatorias posteriores, se basa en la aplicación de un enfoque específico que, según su propia definición, es *territorial* por el diseño y ejecución de los proyectos; *ascendente* por la toma de decisiones de abajo a arriba; *participativo* por la integración de los agentes e instituciones representativos de cada lugar en los grupos de acción local (Gal); *innovador* por las acciones promovidas en los centros de desarrollo rural (Ceder); *integral y multisectorial* por el análisis global de problemas y oportunidades de los ámbitos de actuación; *descentralizado* por la modalidad de gestión financiera; y está *organizado en red* para transferir las experiencias obtenidas a otros grupos con la finalidad de impulsar la *cooperación* entre los actores para el desarrollo de los territorios.

El éxito de esta nueva forma de abordar el desarrollo rural en Europa, reconocido de forma casi generalizada por el importante número de programas comarcales subvencionados, ha convertido la propuesta operativa de Leader en un «enfoque» preferente, una «metodología» prestigiosa o un «protocolo» de actuación obligatorio para otras iniciativas o programas europeos, e incluso en un referente sobre dicho tema a escala internacional.

Sin embargo, el éxito real de la iniciativa comunitaria, medido en términos de dinamización socioeconómica y demográfica lograda a partir de su aplicación en los territorios rurales elegidos no resulta fácil de constatar, en el estado actual de la investigación. (Rodríguez-Couso, 2006). Además, la extensión de los grupos de acción local a la mayor parte de las zonas rurales españolas que habían quedado inicialmente fuera de la iniciativa comunitaria, a través del programa Proder (similar al Leader, pero dentro del ámbito de España), reduce las posibilidades de comparación entre las áreas beneficiarias y las excluidas de dichas actuaciones. (García Rodríguez et. al, 2005)

Es evidente que la iniciativa ha servido para redistribuir recursos financieros en muchos espacios rurales en declive, que han redundado incluso en la mejora de ciertas infraestructuras y servicios a la población; y también ha sido útil para redescubrir, e incluso para rescatar, una porción del importante patrimonio cultural y natural que posee la mayoría de las zonas rurales europeas y españolas, que en algunos casos se ha puesto en valor y ha sido aprovechado para generar actividad económica, sobre todo en el campo de las nuevas demandas de ocio y servicios generadas por las ciudades. Probablemente sean estos requerimientos urbanos, y no tanto las necesidades propias del mundo rural, descapitalizado y envejecido en muchos casos, las



que han orientado la mayor parte de los proyectos de Leader. En este sentido, el hecho de que la mayor parte de las inversiones aprobadas por los grupos de acción local españoles se hayan destinado a rehabilitación de inmuebles y promoción del turismo rural, y que una buena parte de los inversores provengan del ámbito urbano parece confirmar esta hipótesis.

Asimismo, la reforma de la Política Agrícola Común de 1992 establece un conjunto de «medidas de acompañamiento» que intentan materializar lo que hasta entonces eran sólo ideas sobre desarrollo rural. Estas medidas se refieren al «cese anticipado de la actividad agraria», a la «reforestación de tierras agrícolas» y al «fomento de medidas agroambientales». El geógrafo británico I. R. Bowler ha denominado el proceso iniciado a partir de entonces como «transición postproductivista», el cual se caracterizaría por una triple inversión de la dinámica seguida por la agricultura europea hasta ese momento, que pasaría de la intensificación a la extensificación, de la concentración a la dispersión y de la especialización a la diversificación.

Por su parte, la Conferencia Europea de Desarrollo Rural celebrada en Cork en 1996 sirvió para concretar las principales orientaciones de la política europea de desarrollo rural de los últimos años, en consonancia con la estrategia diseñada por la iniciativa comunitaria Leader, que se basa en el desarrollo integrado y duradero para un medio rural vivo, que necesita la participación de los diferentes agentes territoriales.

La política de desarrollo rural se ha convertido, según la expresión que se ha hecho tónica, en el «segundo pilar de la Política Agrícola Común», que trata de responder a las inquietudes suscitadas en diversos ámbitos de la sociedad, e intenta ser un elemento fundamental del denominado «modelo agrario europeo», creando para ello un marco coherente y duradero que garantice el futuro de las zonas rurales y contribuya al mantenimiento y a la creación de empleo. El objetivo de la misma es convertir las zonas rurales en lugares más atractivos para vivir y trabajar, en escenarios en los que puedan encontrar una vida mejor gentes cada vez más diversas de todas las edades, invirtiendo el proceso de envejecimiento y despoblación de las mismas, dotándolas de medios para que generen su propio desarrollo y se adapten a las nuevas circunstancias económicas. Sin embargo, esta brillante «declaración de intenciones» no se corresponde con la escasa dotación presupuestaria asignada a desarrollo rural por la Comisión Europea para el periodo 2000-2006, que no supera el 10 por ciento del total destinado a la financiación de la Política Agrícola Común.

Finalmente, esta Iniciativa comunitaria Leader, conocida posteriormente como Leader I marcó el comienzo de una nueva concepción de la política de desarrollo rural en la Unión Europea, basada en un enfoque territorial, integrado, ascendente y participativo, que benefició a 217 comarcas ubicadas en regiones atrasadas o zonas agrícolas desfavorecidas, con una inversión total de 417 millones de euros.

El interés por la continuidad de los proyectos de desarrollo iniciados en la etapa anterior, los logros económicos de los mismos y la acogida social de la iniciativa Leader I promovió la entrada en vigor de la iniciativa Leader II para el periodo de 1994-1999, con el objetivo de consolidar el nuevo modelo de desarrollo introducido para utilizarlo como solución a los problemas del mundo rural europeo.

Ésta mantenía básicamente los mismos criterios de aplicación que el anterior programa, aunque concedió especial importancia al fomento de la innovación en todos los sectores de actividad del mundo rural con la finalidad de explorar nuevas vías de desarrollo y ensanchar el manual de buenas prácticas entre los usuarios. Asimismo, amplió sustancialmente el número de zonas beneficiarias, añadiéndose a las regiones objetivo 1 y 5b las de objetivo 6; la inversión se elevó a 1.755 millones de euros, y el número de grupos de acción se acercó al millar al final de la etapa de vigencia, razón por la cual impulsó también el intercambio de experiencias y conocimientos a través de una red europea de desarrollo rural y de los programas de cooperación transnacional.

El éxito de las iniciativas Leader I y Leader II y el cambio de orientación de la Política Agrícola Común en favor del desarrollo rural en el conjunto de la Unión Europea influyeron sin duda en la convocatoria de la iniciativa Leader+ en octubre de 1999 para el periodo 2000-2006 con una aportación prevista de más de 2.000 millones de euros del presupuesto de agricultura de la Comunidad.

## PRODER

El destacado «efecto demostración» que ha tenido la iniciativa comunitaria Leader en el contexto europeo y la importancia de las zonas agrícolas deprimidas y con graves problemas de desarticulación territorial a escala nacional ha llevado a poner en marcha, sólo en el caso español, el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en la Regiones de Objetivo 1, conocido por el nombre de sus siglas, Proder I, y de contenido similar al Leader II, que ha sido promovido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español.

PRODER, ante todo, constituye un conjunto de medidas incardinadas dentro de la política de desarrollo rural impulsada desde la Unión Europea (aunque es un programa de exclusiva aplicación en algunas regiones españolas), complementarias de la iniciativa comunitaria LEADER y puestas en marcha en el último quinquenio del siglo XX. Es, en suma, un programa nacional de desarrollo rural diseñado y aplicado en España y cofinanciado por la Unión Europea.

Los objetivos del programa Proder I, según sus promotores oficiales, son impulsar el desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, el fortalecimiento y la diversificación de su economía, el mantenimiento de su población, la elevación de las rentas y el bienestar de sus habitantes, la conservación del espacio y de los recursos naturales de aquellas comarcas no beneficiarias de la medida B de la iniciativa comunitaria Leader II, relativa a innovación.

Sus objetivos fundamentales fueron el *impulso al desarrollo endógeno y sostenido de las comarcas rurales españolas*, queriendo alcanzar, como consecuencia más destacada, *el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica* (contener el éxodo rural y la despoblación) y consiguiendo para los habitantes de estas regiones unas rentas y un nivel de bienestar social equivalentes a los de otras zonas más desarrolladas, asegurando, al tiempo, la conservación del espacio y de los recursos naturales.

A la consecución de esta finalidad se encaminaron los diversos *objetivos instrumentales* que se previeron en los distintos programas a través de los que se aplicó PRODER: la diversificación de las actividades económicas; favorecer el crecimiento del empleo; asignación de los recursos a los distintos sectores económicos en función de sus potencialidades reales; incremento de los valores añadidos atribuibles a la calidad de los productos, así como los generados a través de los procesos de transformación y comercialización; asegurar la conservación del espacio natural y de sus recursos, adecuando el uso armonizado de sus funciones productiva, protectora y recreativa; adecuación de los niveles de formación general y profesional a las necesidades inherentes a los procesos de diversificación económica, de reorientación y modernización de los diferentes sectores; impulso de la agricultura por la vía de la revalorización de las producciones agrícolas e integración de otras producciones que satisficieran las necesidades complementarias de renta y trabajo de los agricultores; promover la creación de nuevas alternativas a la agricultura –en las actividades de turismo rural, el artesanado y la pequeña industria, los servicios, etc.–, promoción y potenciación del conocimiento del patrimonio histórico y artístico; y participación de los agentes económicos y sociales en las iniciativas de desarrollo de las zonas rurales, colaborando con las instituciones públicas en las actuaciones previstas. (Plaza, 2005)

Los 101 programas correspondientes al periodo 1996-1999 se pusieron en funcionamiento en la mayoría de los casos mediante grupos de acción local distribuidos por las 10 comunidades autónomas en las que se desarrollaron.

El coste total de la inversión de PRODER I fue de 619,2 millones de euros.

En el periodo de programación de 2000 a 2006, la iniciativa ministerial forma parte de las medidas de desarrollo endógeno de las zonas rurales y es potencialmente aplicable en todo el territorio español. Tiene la denominación genérica de Proder II, aunque su nombre varía de una comunidad autónoma a otra, según se trate o no de regiones Objetivo 1. Así, para las tres regiones fuera del objetivo 1 y también para Galicia, es PRODER, sin más; PRODER 2 es la que utilizan Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana; PRODER II Asturias y Extremadura; y las restantes Comunidades añaden algo a la denominación (PRODER A para Andalucía, PRODERCAL para Castilla y León o PRODERCAN para Cantabria).

En suma, y a modo de valoración concluyente, PRODER 2 se ha revelado como una estrategia de desarrollo rural muy próxima a la iniciativa LEADER, que sigue sus métodos y planteamientos y de la que se muestra complementaria; el

objetivo y la idea centrales de diversificar los territorios rurales frente a la progresiva pérdida de peso de la actividad agraria tradicional siguen estando presentes.

## AGADER

Pero, entre tanto, otros programas se gestionaron desde la administración regional, como es el caso de AGADER en Galicia.

La Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER), decidió extender la estrategia de desarrollo diseñada por al Unión Europea en los programas anteriormente citados, Leader+ y Proder II, a todas las áreas rurales de Galicia, para lo cual estableció una línea propia de financiación a fin de conseguir un nivel de ayuda equiparable al de los programas anteriormente mencionados. Tras la oportuna convocatoria, quedaron aprobados 10 programas a desarrollar por grupos de acción local.

La Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER) fue creada por la disposición adicional 6ª de la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo (DOG nº 251, de 29 de diciembre), como un ente de derecho público y un instrumento básico de actuación de la Xunta de Galicia en el fomento y en la coordinación del desarrollo del territorio rural gallego, para mejorar las condiciones de vida y contribuir a frenar el despoblamiento de ese territorio. Nació bajo la dependencia de la Consellería de Economía e Facenda y actualmente está adscrita a la Consellería do Medio Rural.

Las funciones de AGADER están previstas fundamentalmente en el Decreto 79/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (DOG nº 77, do 20 de abril). El artículo 3º, en el punto 2, de esa norma recoge las siguientes:

- Elaborar estrategias y planes integrados de coordinación de actuaciones de diversa naturaleza en el medio rural, así como promover evaluaciones independientes de los resultados de dichos planes, que permitan su revisión.
- Difundir las políticas y medidas de desarrollo rural aplicables en cada momento.
- Dinamizar y coordinar los grupos de acción local vinculados con las políticas de desarrollo rural, con independencia de sus fuentes de financiamiento y de su localización.
- Impulsar la formulación, por parte de los agentes socioeconómicos locales de las zonas rurales, de iniciativas y programas de desarrollo.
- Promover e incentivar la cooperación entre los agentes públicos y privados en que sus actuaciones incidan directa o indirectamente en el desarrollo de las zonas rurales.
- Gestionar los recursos, públicos y privados, que se encomienden de manera específica a la dinamización de las áreas rurales de Galicia, en especial los recursos que la

Xunta de Galicia destine al Fondo Galego de Desenvolvemento Rural, de conformidade con las leyes de presupostos.

- Las funciones de gestión, control y seguimiento de los programas europeos Leader y Proder en materia de infraestructura rural.

Es de destacar que, en la actualidad, todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia están acogidos a alguno de los Programas de Desarrollo citados, con la excepción del Municipio de A Coruña.

## Relación entre Políticas de Desarrollo y Turismo

En Europa, en España, y también en Galicia, la alternativa de empleo rural que se impulsó con más decisión fue el **turismo**. Con anterioridad a la implantación de esta política el turismo rural apenas tenía relevancia por ejemplo en la región cantábrica, a excepción del regreso vacacional de emigrantes a sus pueblos (Bote, 1988) y de algunos cazadores y excursionistas. Se limitaba a algunas casas que alquilaban habitaciones, algunos pequeños hoteles en áreas próximas al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga (eje Cangas de Onis-Arenas de Cabrales) y a Picos de Europa en general (Potes-Fuente Dé), a la Reserva Nacional de Caza del Saja en Cantabria y las estaciones de esquí y algunos albergues y alojamientos en el Camino de Santiago por lo demás todavía muy poco animado. Algunas iniciativas como la de Taramundi en Asturias se adelantaban a su tiempo y marcaban una orientación que pronto sería seguida e incentivada por las ayudas, en otras muchas áreas rurales acogidas a programas de desarrollo rural. (Corbera, 2006)

Durante los años noventa y los primeros años del siglo XXI la expansión del turismo rural ha sido verdaderamente notable; las ayudas al establecimiento de alojamientos rurales han multiplicado considerablemente esa oferta, al tiempo que intensas campañas de promoción (gran cantidad de folletos, videos, programas en televisiones locales, etc.) el desarrollo y puesta en funcionamiento de nuevas actividades —muchas de las cuales necesitan de guías o de alquiler de equipo y vehículo (senderismo, rutas a caballo, en bicicleta, en quads, en todoterreno, descenso de barrancos, descensos en canoas, piragüismo)— y de nuevos equipamientos —en la mayor parte de los casos financiados con dinero público (campos de golf, acondicionamiento de espacios de recreo, de espacios de acampada, museos etnográficos, etc.)— han permitido incrementar la demanda de forma muy significativa, si bien ésta aparece aún marcada por una fuerte estacionalidad en esta región.

La inversión en turismo rural y el interés de las instituciones públicas en ampliar su radio de acción, han conseguido incorporar áreas nuevas, inicialmente poco demandadas. Tal es el caso de muchas de las áreas LEADER y PRODER y el de otras a las que se añadieron nuevos incentivos, como la declaración de espacios protegidos.

En todo caso ello no ha supuesto un reparto equilibrado en el territorio, al menos en el Norte de España. El turismo rural ha tenido su mayor difusión en los municipios litorales o preitorales —lo que en parte explica ese gran éxito en una

región con casi 2.000 kilómetros de costa— y en aquellos donde ya presentaba un desarrollo incipiente antes la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural (en torno a los Picos de Europa, al camino de Santiago, a las estaciones de esquí).

Pero el alojamiento de turismo rural y la oferta de actividades de turismo activo no han sido las únicas manifestaciones del rápido crecimiento de la **demanda de espacios rurales como espacios de ocio**. Hay que añadir un importante incremento del número de establecimientos de restauración vinculado a la promoción y valorización de las gastronomías locales, cuya demanda presenta una menor estacionalidad y desde el punto de vista del empleo —siempre temporal y precario— ofrecen a jóvenes y mujeres más posibilidades.

## Turismo rural. Conceptos relacionados y variantes territoriales

Si nos fijamos en la definición adoptada por la Organización Mundial del Turismo (1994, 1995), el turismo es “*el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros*”.

Una definición del turismo similar a la de la Organización Mundial del Turismo (OMT) es la ofrecida por la Comisión Europea en su Decisión de la Comisión N° 1999/34/CE (diciembre de 1998), que pretende armonizar la recogida de información estadística en el ámbito del turismo. En ella se define el turismo como “*las actividades de las personas que viajan y permanecen en lugares diferentes a su entorno habitual durante un máximo de un año consecutivo por ocio, trabajo u otras razones*”.

Desde mediados del siglo XX en muchos de los países del norte y del centro de Europa y en especial a partir de la década de los años setenta en los países del sur de Europa, el turismo rural se ha revelado como una estrategia relevante por su contribución a arraigar la población, a generar empleos y, en definitiva, a promover el desarrollo socioeconómico de las zonas más desfavorecidas y en las cuales no pueden llevarse a cabo otros tipos de desarrollo turístico (como, por ejemplo, el “turismo de masas” o el denominado “turismo de sol y playa”).

En los últimos años han surgido una serie de conceptos y de definiciones que presentan contenidos diferenciados, como pueden ser agroturismo, ecoturismo, turismo verde, turismo cultural, turismo de salud, turismo de aventura, turismo deportivo u otras denominaciones como las de turismo alternativo o nuevas formas de turismo (Martínez Roget, 2004).

## Concepto de TURISMO RURAL

El concepto de turismo rural utilizado, aunque varía de unos países a otros y aunque tiene distintos matices según la idiosincrasia de cada región, es por lo general un concepto amplio en el que se suelen incluir las demás formas y

conceptos turísticos señalados, ya que son actividades turísticas emplazadas en el medio rural, entendido en oposición al urbano y las cuales conformarían diferentes segmentos dentro del turismo rural.

Del *ecoturismo* recogería los aspectos relacionados con la conservación y con la participación activa en el disfrute y en el desarrollo de las áreas locales; del *agroturismo*, la relación que se establece entre los agentes locales (agricultores y ganaderos) y los turistas a través de la participación de estos últimos en las tareas propias de los primeros; del *turismo verde*, el entorno natural en el que se desarrolla este tipo de turismo. Debería incluir, además, aspectos relacionados con otros tipos de turismo como el turismo *de aventura*, el *deportivo*, el *de salud* o el turismo *cultural*.

Además, el desarrollo del turismo rural, creando sinergias con los demás sectores de la economía, puede generar, además de los empleos directamente relacionados con la actividad, una serie de empleos indirectos e inducidos que pueden servir para paliar las pérdidas de empleo en otros sectores de la economía –principalmente en la agricultura– y que llevarían al despoblamiento y a la destrucción de muchas áreas rurales.

---

## El caso de España

La iniciativa LEADER en su inicio casi se convirtió en un programa de fomento del turismo rural, aún sin serlo; posteriormente, el PRODER contempló también esta línea. Si durante sus inicios, el turismo rural obedecía a una estrategia de supervivencia y complementariedad con las explotaciones agrarias, las administraciones lo fomentarán después como una forma de desarrollo local, único motor económico posible de las zonas menos desarrolladas. (Martínez, 2004)

No obstante el respaldo de las Administraciones a este turismo, la descentralización de las competencias en este campo generó un problema importante, que no es otro que la heterogeneidad del producto, lo que dificulta su comercialización en el mercado nacional y, sobre todo, en el internacional. El primer problema con el que se encuentra el turismo rural español es la diversidad de fórmulas y denominaciones, de la calidad ofrecida así como las características diferenciadoras que debe cumplir cada tipo de alojamiento.

Los diferentes modelos de Turismo Rural adoptados en las diferentes Comunidades Autónomas se observan tanto en la legislación que les atañe como en las medidas de promoción desarrolladas, ya que cada C. A. potencia su propio producto “turismo rural” en función de sus particularidades territoriales. (Cánoves et al., 2006)

Realizando una revisión de las distintas legislaciones de las CC.AA., nos encontramos que la mayoría se basan en especificar los requisitos de los distintos tipos de establecimientos turísticos de alojamiento en el medio rural, encontrando las siguientes denominaciones y/o variantes según regiones:

**ANDALUCÍA:** Casas rurales, establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales y complejos turísticos rurales.

**ARAGÓN:** Viviendas de Turismo Rural, Albergues y Refugios.

**ASTURIAS:** Casas de Aldea, Casonas Asturianas

**BALEARES:** Hotel Rural y Agroturismo

**CANARIAS:** Casa Rural y Hotel Rural

**CANTABRIA:** Palacios y Casonas Cántabras, Posadas de Cantabria, Casas de Labranza, Viviendas Rurales y Albergues Turísticos.

**CASTILLA Y LEÓN:** Casa Rural de Alquiler, Casa Rural, Casa Rural de Alojamiento Compartido, Posada y Centro de Turismo Rural

**CASTILLA-LA MANCHA:** Ventas de Castilla-La Mancha, Casas Rurales, Alojamientos Rurales Singulares, Albergues Rurales, Complejos de Turismo Rural y Explotaciones de Agroturismo

**CATALUÑA:** Masía, Casa de Pueblo, Alojamiento Rural Independiente

**COMUNIDAD VALENCIANA:** Casas Rurales, Acampada en Finca Particular y Albergue Turístico

**EUSKADI:** Alojamiento Turístico Agrícola, Apartamentos Turísticos, Viviendas Turísticas Vacacionales, Alojamiento en Habitaciones de Viviendas Particulares, Casas Rurales y Establecimientos de Alojamiento Turístico en el Medio Rural

**EXTREMADURA:** Casa Rural, Hotel Rural, Agroturismo y Apartamentos Turísticos

**GALICIA:** Casa de Aldea, Casa de Labranza, Pazos, Castillos, Monasterios, Casas Grandes, Casas Rectorales y Aldeas de Turismo Rural

**MADRID:** Hotel Rural, Casa Rural, Apartamento de Turismo Rural

**MURCIA:** Hospedería Rural, Casa Rural de Alquiler, Casa Rural en Régimen Compartido

**NAVARRA:** Casas Rurales de Alojamiento Compartido, Casas Rurales de Alquiler

**LA RIOJA:** Posadas y Casas Rurales.

Por ejemplo, podemos ver que entre las 65 denominaciones citadas, en 11 Comunidades se repite la de “Casas Rurales”, pero tras un estudio en profundidad de las distintas legislaciones vemos que las características exigidas en cada una son diferentes, a pesar de tener la misma designación.

Además debemos destacar un aspecto clave: excepto en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se publicó el *DECRETO 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo*, en el resto de Comunidades se regulan (y/o se impulsan) solamente los establecimientos de alojamiento, y no los



“encadenamientos”, las relaciones directas entre la actividad de dichos establecimientos y otros sectores de la economía y de la población rural.

Son importantes siempre todos estos servicios “complementarios” que se pueden ofrecer al turista: venta de artesanías y/o productos alimentarios/agroindustriales típicos de la zona; visitas organizadas a lugares turísticos, rutas a caballo o motorizadas por el campo, senderismo con guía, agroturismo, etc. La importancia de estos encadenamientos se basa en la visión del medio rural como un todo, que debe desarrollarse de una manera coordinada y homogénea en el territorio.

Debemos aquí comentar también el Decreto 295/1988, de 8 de noviembre, de creación de la modalidad de alojamiento turístico agrícola, del País Vasco, que a pesar de no estar ya en vigor, en su momento tuvo una gran importancia, no sólo por su carácter innovador, si no también porque fue elaborado con el fin de asegurar una combinación de rentas de forma que, ingresos turísticos, artesanales y agrarios pudieran complementarse entre sí para mejorar las condiciones de vida del agricultor y de la comunidad.

## Conclusiones

En la bibliografía consultada, en casi todos los casos se hace una revisión crítica de las políticas públicas de apoyo al desarrollo rural sostenible (PAC, LEADER, PRODER, Agenda21,...), poniendo de manifiesto los problemas que se han encontrado en su aplicación. Asimismo, es una preocupación frecuente la utilización del Turismo Rural como fuente alternativa de rentas para la población rural, como potencial opción de diversificación productiva en estas zonas.

Un punto común es la práctica identificación de las iniciativas LEADER, PRODER y AGADER, como actividades de fomento del Turismo Rural: estas iniciativas no fueron en modo alguno programas de desarrollo turístico, pero a la hora de la verdad funcionaron como si lo fueran, y así se refleja en los datos.

La evolución reciente de los medios rurales hacia la plurifuncionalidad, allí donde fue posible, ha dado especial importancia al desarrollo del turismo en estos territorios; como una actividad más a la hora de generar nuevas rentas, por la coincidencia en el tiempo con el aumento de una población urbana dispuesta a comprar ese producto, que no es otro que el turismo rural. (Cànoves et al., 2004)

Uno de los datos que más llama la atención es la inexistencia de “encadenamientos” entre distintas actividades turísticas. Las políticas públicas potencian sobre todo el establecimiento de alojamientos de Turismo Rural, pero no todas las actividades complementarias que podrían redundar en un aumento de los beneficios para la población de la zona: venta de artesanías y/o productos típicos, visitas guiadas a los puntos de interés, actividades deportivas y/o lúdicas suministradas por pobladores de la zona, etc.

Además, nos encontramos con dificultades cuando pretendemos delimitar y precisar un concepto que incluye

un conjunto de actividades tan variadas y heterogéneas como es el turismo rural, limitándonos en la mayoría de los casos más que a definirlo a señalar las características de las actividades que lo integran. A continuación se señalan de un modo resumido las características de esta “nueva forma de turismo”, cuya definición podría ser aplicada de un modo muy amplio a toda clase de turismo desarrollada en el mundo rural:

- Es una forma de turismo que se lleva a cabo lejos de los núcleos urbanos.
- Precisa de la colaboración y de la participación activa de la población local, contribuyendo de este modo al desarrollo económico local.
- Debe desarrollarse de una manera reducida o “blanda” respetando los recursos naturales, culturales, patrimoniales, etc., y produciendo el menor impacto ambiental posible.
- Requiere recursos naturales, culturales, patrimoniales, de alojamiento y servicios, propios del medio rural.
- Debería contribuir a la diversificación turística y a la competitividad.

Como conclusión final, apuntar que el Turismo Rural se ha impulsado como una opción para el Desarrollo Rural, pero bastante desarticulada del sector primario. Creemos firmemente que esta articulación es importante para el desarrollo integral y equilibrado del territorio, puesto que hoy por hoy no se puede entender el medio rural sin actividades agropecuarias.

Esto cobra especial importancia en los países en vías de desarrollo, donde esta vinculación intersectorial aún es muy fuerte.

Ante la falta de estudios cuantitativos sobre la repercusión real de la actividad de Turismo Rural en el agro gallego, resulta imprescindible abordar esta temática desde el punto de vista productivo, territorial y de sostenibilidad, como alternativa real y rentable de diversificación agraria.

## Referencias

- Arnalte, E.; Baptista, F.; Lourenço, F.; Muñoz, C. y Rodrigo, I. (1998): “El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo”, Serie Agri-106. Parlamento Europeo, Estrasburgo.
- Arnalte Alegre, E. (2002): “PAC y Desarrollo Rural: una Relación de Amor-Odio”. ICE- Globalización y Mundo Rural, vol. 803, pp. 45-60.
- Bermejo, R. (2000): “Acerca de las dos visiones antagónicas de la sostenibilidad”, en Bárcena, I, P. Ibarra y M. Zubiaga (Ed.) (2000): “Desarrollo sostenible: Un concepto polémico”. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Bote, V. (1988): “Turismo en espacio rural”. Madrid: Editorial Popular, S.A.

- Bowler, Ian R.: "Agricultural land-use and Postproductivist Transition", en López Ontiveros, A. y Molinero Hernando, F. (coord.): "From Traditional Countryside to Postproductivism: Recent Trends in Rural Geography Research in Britain and Spain." AGE, Grupo de Geografía Rural. Primer Simposium de Geógrafos Rurales Británicos y Españoles, 1996, pp. 179-187.
- Brunet Estarellas, P.J., Almeida García, F. y Coll López, M. (2005). "Agenda 21: Subsidiariedad y Cooperación a Favor del Desarrollo Territorial Sostenible". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 39, pp. 423-446.
- Calatrava Requena, J.; Ruiz Avilés, P. (1998): "El turismo rural: una oportunidad para las zonas más desfavorecidas", *Leader Magazine*, vol. 6, pp. 25-49.
- Cánoves, G.; Villarino, M.; Herrera, L. (2006) "Public policies, rural tourism and sustainability: a difficult balance." Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, vol.41, pp.199-217.
- Cánoves, G.; Villarino, M.; Priestley, G. K.; Blanco, A., 2004. "Rural tourism in Spain: an analysis of recent evolution". *Geoforum*, vol. 35-6, pp. 755-769
- Comisión Mundial Del Medio Ambiente y Del Desarrollo (1987): "Nuestro Futuro Común". Madrid: Alianza Editorial.
- Corbera Millán, M., 2006. "Políticas públicas, territorio rural y sostenibilidad: una visión desde el Norte de España". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 41, pp. 221-242.
- Countryside Commission (1995): "Sustainable rural tourism." Northampton (Inglaterra), Departament of National Heritage.
- Faludi, A. (2005). "La política de cohesión territorial de la Unión Europea", Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 39, pp.11-30
- Font, N. y Subirats, J. eds. (2000). "Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España". Barcelona. Icaria.
- García Rodríguez, J-L., Febles Ramírez, M. F., Zapata Hernández, V. M. (2005): "La Iniciativa Comunitaria LEADER en España". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 39, pp. 361-398.
- Martínez Roget, F. (2004): "Turismo rural en Galicia: contribuciones al desarrollo sostenible". Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo - Dirección Xeral de Turismo, Santiago de Compostela
- Middleton, V. Y Hawkins, R. (1998): "Sustainable Tourism, A Marketing Perspective". Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Plaza Gutiérrez, J.I. (2005): "Desarrollo y diversificación en las zonas rurales de España: el Programa PRODER". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, vol. 39, pp. 399-422
- Sharpley, R. (2000): "Tourism and Sustainable Development: Exploring the Theoretical divide". *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 8, pp. 1-19.
- Sharpley, R. (2003): "Rural tourism and Sustainability – A Critique" en Hall. D. et al., "New directions in rural tourism", Aldershot (Inglaterra), Ashgate, pp. 3-235.
- Tucker, H. (2003): "The Host-Guest Relationship and its Implications in Rural Tourism", en Hall. D. et al., "New directions in rural tourism", Aldershot (Inglaterra), Ashgate, pp. 3-235.

**Relatorios do Curso de verán**  
**Indicadores de sostenibilidade y gestión del desarrollo rural**

Teixido Sotelo, M.:  
**Sostibilidade do desenvolvemento rural, o caso de Euroeume 7**

Blanco Ballón, J.M.:  
**Sustentabilidade en territorios rururbanos: a comarca da Coruña 13**

Rivera Rodríguez, F.:  
**Gestión de políticas de desarrollo agropecuario y rural a nivel local en el contexto de la crisis alimentaria. El caso de las comunidades productoras de frijol y maíz de El Águila, Veracruz, Concepción y Guagarál de la Región Brunca de Costa Rica 21**

Cardín Pedrosa, M.:  
**El turismo en el medio rural de España 31**

Pazos Otón, M.:  
**Indicadores de sostenibilidad para el turismo. Una propuesta de aplicación para Galicia 43**

Cancela Barrio, J.J. - Fandiño, M.:  
**Gestión del agua de riego en Terra Chá: indicadores 49**

Camacho Soto, M.A.:  
**Conflictividad socioambiental y gestión integrada de microcuencas. El caso de la zona periurbana de la provincia de Heredia. Gran Area Metropolitana, Costa Rica 59**

Marín, A. · Neira, X.X. · Cuesta, T.S.:  
**Propuesta para la evaluación de la sostenibilidad en agricultura de regadío 69**

Cuesta, T.S. · Muño, D. · Neira, X.X.:  
**Indicadores de ruralidad y gestión de aguas residuales 79**

Díaz Varela, E.:  
**El paisaje rural como indicador de sostenibilidad en áreas agroforestales 89**

Copus, A. · Psaltopoulos, D. · Skuras, D. · Terluin, I. · Weingarten, P. · Handan Giray, F. · Rättinger, T.:  
**Typology Approach in the Assessment of Rural Policies Impact 97**

Cardín Pedrosa, M. · Álvarez López, C.J.:  
**Indicadores para la ordenación productiva agraria 107**

Prieto, F.:  
**Retos y oportunidades de sostenibilidad para la España del futuro 115**

Riveiro Valiño, J.J.:  
**Obtención de Indicadores de Sostenibilidad Agraria a partir de la Modelización de los Sistemas Productivos 131**

Marey-Pérez, M.F. · Rodríguez-Vicente, V.:  
**Forestry certification: an overview about forest owners in Galicia region (Nw Spain) 141**

Dominguez Garcia, M.D.:  
**Indicadores de Sustentabilidade: da teoría á práctica 149**