

# **La iniciativa comunitaria "Leader" y el desarrollo rural en España: Estudio comparativo de la Alpujarra (Almería/Granada) y La Loma (Jaén)**

**Michael Barke**

**Michael Newton**

**Universidad de Northumbria**

---

## **INTRODUCCION**

---

En este trabajo se pretende realizar un estudio preliminar de una importante iniciativa comunitaria para fomentar el desarrollo rural, examinando de forma comparativa como se ha ido aplicando en dos zonas andaluzas, La Alpujarra (provincias de Almería y Granada) y La Loma (provincia de Jaén). Se trata de la Iniciativa Comunitaria LEADER (siglas francesas que significan en español "Enlaces entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural"). Dicha Iniciativa fue lanzada, en su primera fase, en 1.991 con el fin de estimular el desarrollo integral de zonas atrasadas de la entonces Comunidad (ahora Unión) Europea, aunando ayudas financieras procedentes de los tres Fondos Estructurales con aportaciones paralelas de los países implicados, tanto del sector público (administraciones centrales y regionales, sobre todo) como del sector privado. Antes de pasar al estudio comparativo de las dos áreas españolas mencionadas, se estudiará cómo el Leader se ha ido aplicando a nivel de un estado-nación, concretamente España.

---

## **LA APLICACION DEL PLAN "LEADER" EN ESPAÑA**

---

En España el organismo nacional autorizado para iniciar un programa de desarrollo rural fue el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), organismo autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Al IRYDA le corresponde la coordinación de las actividades de los Grupos Locales, conocidos por "Centros de Desarrollo Rural" (CEDERS). Dicho organismo recibe los fondos directamente de Bruselas y, una vez aprobado el "business plan" de un CEDER determinado, le transmite directamente las subvenciones que le corresponden. Por regla general, la aportación comunitaria es del orden de un 35,6% del

total; un 29,8% proviene de las administraciones públicas (central, autonómica y local), mientras que el restante 34,6% lo facilita el sector privado. La cantidad global destinada al conjunto de los CEDERs españoles es de 43.767,62 millones de pesetas, de los cuales 15.600 millones proceden de los tres Fondos Estructurales, 13.055,38 millones de las administraciones públicas y 15.112,24 millones del sector privado (Ministerio de Agricultura, 1.991).

En el transcurso del año 1.992, la Comisión Europea ha dado su aprobación a la creación de 52 CEDERs en España. Entre éstos, 33 constituyen sociedades anónimas en las cuales, tanto las entidades públicas, como las privadas, pueden participar, así como organizaciones profesionales agrícolas; unos 15 CEDERs están formados exclusivamente por entidades públicas locales, como consorcios de ayuntamientos; y cuatro son fundaciones o patronatos no lucrativos que funcionan bajo el amparo de diputaciones provinciales o de entidades financieras (Ministerio de Agricultura, 1.991).

El Cuadro 1 muestra el reparto total de la financiación destinada a España en términos de las Acciones propuestas. Aunque no se puede hacer una comparación directa, debido al uso de una base diferente de medición, el Cuadro 2 indica el reparto del programa LEADER para toda la UE en términos de las mismas Acciones. Lo que sorprende algo, al estudiar estas cifras, es el reducido protagonismo de los negocios agrarios ("agri-business") en todo el programa comunitario, especialmente en España. Asimismo, la promoción cultural representa un porcentaje mínimo del presupuesto global.

CUADRO 1  
PROGRAMA LEADER EN ESPAÑA: INVERSION POR ACCION

Acción	Inversión (millones de pesetas)	Porcentaje
Apoyo técnico al desarrollo	1.913,73	4,4
Formación profesional y ayuda al empleo	2.494,57	5,7
Apoyo al turismo rural	22.687,99	51,8
Apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales	6.872,06	15,7
Valoración y comercialización de productos agrarios locales	6.443,97	14,7
Otras medidas (promoción cultural, apoyo al asociacionismo etc.)	1.122,42	2,6
Equipamiento y funcionamiento de los grupos	2.232,88	5,1
Total	43.767,62	100,0

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (1.991)

CUADRO 2  
TIPOLOGIA DE ACCIONES APROBADAS: TOTAL EC (%)

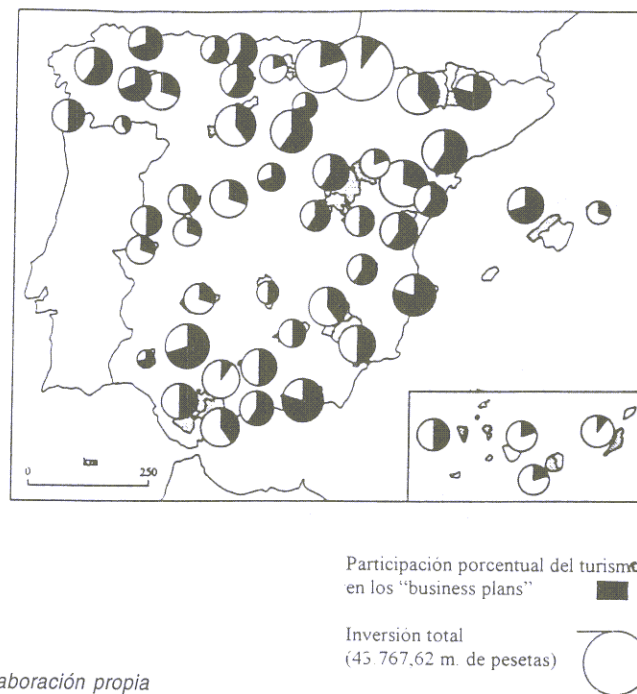
Acción	Total LEADER (EC) según tipo de Acción
Apoyo técnico al desarrollo	7,8
Formación profesional y ayuda al empleo	5,8
Apoyo al turismo rural	42,1
Apoyo a pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios locales	15,8
Valoración y comercialización de productos agrarios locales	17,4
Otras medidas (promoción cultural, apoyo al asociacionismo etc.)	5,3
Equipamiento y funcionamiento de los grupos	5,8
Total	100,0

Fuente: *Leader Magazine, Invierno, 1.992-93, No. 2; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (1.991)*

De las 217 áreas LEADER en la UE, en 71 de ellas el turismo se destaca como la principal actividad señalada en los “business plans” de los Grupos de Acción Local (CEDERs). En España, concretamente, entre sus 52 grupos, el turismo es la actividad predominante en el caso de 36 (Figura 1). Está claro entonces que para gran parte de los Grupos Locales españoles, el turismo se ha visto como el camino más apropiado para llegar a una diversificación de la economía rural. Sin embargo, la Figura 1 indica que existen variaciones sustanciales por todo el país en cuanto al alcance del turismo rural dentro de los proyectos LEADER de cada CEDER.

Se ve claramente que La Alpujarra, una de las dos áreas objeto de este estudio, es uno de los CEDERs que más se concentra en el turismo. No obstante, hay muchos otros donde también destaca esta actividad, entre ellos La Loma (provincia de Jaén), la Montaña (Alicante), Tramuntana (Mallorca), Sierra Norte (Sevilla), Axarquía (Málaga), Terra Alta (la parte interior de Tarragona), Els Pallars (Lérida) y Portodemouros (Galicia). La mayoría de estas áreas se encuentran en zonas no muy lejanas a centros de turismo ya bien establecidos, en muchos casos ubicados en la costa. Así que lo que pretenden hacer dichos CEDERs es extender el turismo como actividad económica a zonas vecinas que ya han desarrollado mercados turísticos y donde se presentan buenas perspectivas de atraer al turista mas “aventurero” o a individuos que buscan una experiencia turística “alternativa”.

FIGURA 1  
CEDERs EN ESPAÑA Y LA PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL TURISMO  
EN LA INVERSIÓN TOTAL



Fuente: *Elaboración propia*

Quizás representen un conjunto más o menos homogéneo unos cuantos CEDERs de la parte norte del centro de España, donde el turismo rural se presenta como un elemento importante en los "business plans", pues todos dedican más del 50% de sus inversiones proyectadas a dicha actividad: se trata de CEDERs como Sierra Norte (Madrid), Sierras Riojanas, Alcarria Conquense, Molina de Aragón (Guadalajara) y Urbión (Soria). En estos casos cabe señalar que esta nueva actividad turística se encuentra bastante lejos de las zonas turísticas "tradicionales". Sin embargo, estas iniciativas están precisamente orientadas a los ciudadanos que tienen arraigada la costumbre de pasar el fin de semana o el puente en el campo. Por otro lado, los CEDERs del centro-oeste de España y los de la parte norte de Andalucía y la Mancha tienden a conceder menos importancia al turismo, así como, quizás sorprendentemente, los CEDERs de las Islas Canarias.

Dado el importante papel que ha jugado España recientemente en el turismo internacional, no es de extrañar que a las áreas rurales les hayan “vendido” la idea de que el turismo bajo los fondos LEADER representaba el mejor camino para el desarrollo. Sin embargo, queda por ver si estas iniciativas darán fruto; sigue habiendo la posibilidad de que, por un lado, la oferta de turismo rural aumente “artificialmente” más allá de la demanda real; y, por otro lado, que la exclusividad que se da a esta actividad en general impida conseguir su integración en la economía local, lo cual constituiría una contradicción con el objetivo comunitario de promover iniciativas sostenibles que sean sensibles a las estructuras sociales locales.

La Figura 1 muestra la distribución de los 52 centros por España, la inversión total en cada uno y el porcentaje de financiación facilitado por la UE. Salta a la vista en seguida que dichos centros están extendidos por toda la geografía española, lo que por lo visto refleja un deseo de crear un reparto equilibrado por todo el país. Dadas las rivalidades existentes entre las regiones y nacionalidades de España, se puede comprender dicho deseo; sin embargo, inevitablemente, el proceso puede haber llevado a establecer acuerdos a la hora de seleccionar las áreas. Cada una de las Comunidades Autónomas ha recibido alguna ayuda y entre las 50 provincias españolas, sólo ocho no han recibido nada; estas últimas son Barcelona, Gerona, Guipúzcoa, Valencia y Vizcaya, y, para más sorpresa, Segovia, Toledo y Zamora. En las cinco primeras provincias el porcentaje de trabajadores empleados en la agricultura se encuentra, con diferencia, por debajo de la media española, mientras que para Toledo la cifra es del 17,9 %, para Segovia del 20,3 % y para Zamora del 34,9 %.

Algunas provincias como Cáceres, situada en Extremadura (región cuyo ingreso per cápita es el más bajo de España), cuentan con tres centros de desarrollo rural. En otros casos, sin embargo, varios CEDERs están ubicados en más de una provincia; entre ellos se incluyen los de Portodemouros (Galicia), Urbión (Castilla y León) y la Alpujarra (Andalucía), ubicado este último en las provincias de Almería y Granada. De hecho, el CEDER Campos-Camino de Santiago está ubicado en tres provincias: Burgos, Palencia y Valladolid.

En términos generales, los principales beneficiarios de las ayudas LEADER son Andalucía (nueve proyectos aprobados y una inversión total de 7.822,85 millones de pesetas) y Castilla y León (ocho proyectos aprobados y una inversión total de 6.247,19 millones de pesetas). Los que menos reciben son la Rioja (un proyecto aprobado y una inversión total de 457,08 millones de pesetas), Madrid (un proyecto aprobado y una inversión total de 525,85 millones de pesetas) y Cantabria (un proyecto aprobado y una inversión total de 794,69 millones de pesetas) (Ministerio de Agricultura, 1.991).



**CUADRO 3**  
**TOTAL DE INVERSIONES LEADER E INDICES SOCIO-ECONOMICOS**  
**DE LAS CC.AA**

Comunidad	Total Inversión (mill. de ptas.)	% de Total Inversión	% total empleados agrícolas	Densidad demográfica (p/km <sup>2</sup> )	% población residente en municipios de menos de 5.000	% total sueldo nacional
ANDALUCIA	7.882,85	18,3	20,4	79,5	14,2	13.1
CASTILLA-LEON	6.247,19	14,5	11,0	1,6	41,9	5.9
CASTILLA- LA MANCHA	4.170,66	9,7	6,7	32,1	39,1	3.1
ARAGON	3.145,35	7,3	4,1	24,9	30,2	3.5
NAVARRA	2.831,14	6,6	0,9	49,8	39,1	1.7
VALENCIA	2.799,16	6,5	7,2	165,5	12,7	9.0
GALICIA	2.615,47	6,1	23,3	92,8	17,1	5.2
EXTREMADURA	2.359,63	5,5	5,1	25,5	40,8	2.0
CATALUÑA	1.984,05	4,6	6,2	189,8	13,2	19.0
CANARIAS	1.924,46	4,5	3,1	206,3	4,8	3.7
PAIS VASCO	1.842,10	4,3	1,7	289,8	9,8	7.1
ASTURIAS	1.338,22	3,1	4,0	103,5	7,8	3.0
BALEARES	1.244,62	2,9	0,9	141,4	11,6	2.2
MURCIA	960,83	2,2	2,1	92,4	2,0	2.2
CANTABRIA	794,69	1,8	1,5	99,7	26,3	1.2
MADRID	525,85	1,2	0,8	618,8	3,2	17.1
LA RIOJA	457,08	1,1	0,8	52,3	30,8	0.7

*Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (1991); Elaboración propia.*

Quizás sean más interesantes y más significativos los porcentajes de inversión total con los que la UE contribuye a cada región o Comunidad Autónoma. La media comunitaria para toda España era de 35,6 %. Sólo el País Vasco (10,23 %), Navarra (11,25 %), Aragón (23,97 %), Cataluña (28,50 %), Murcia (31,40 %), Islas Baleares (31,86 %) y La Rioja (32,71 %) están por debajo de esta media. En cambio, Extremadura (48,96 %), Asturias (47,09 %) e Islas Canarias (42,26 %) alcanzan niveles bastante mayores. Aunque a nivel rudimentario, se desprende de estas cifras que parece existir una relación entre el índice de ingresos per cápita de una región determinada y el porcentaje de ayuda comunitaria destinado a dicha región; por otro lado, ¿cómo explicar el bajo porcentaje destinado a Aragón y el alto porcentaje diri-

guido a Asturias? El análisis estadístico confirma la existencia de una relación entre la financiación global LEADER, el componente comunitario de la subvención y los ingresos per cápita a nivel autonómico en España. Aunque hay una correlación negativa de  $-0,482$  entre los ingresos per cápita y la totalidad de la inversión LEADER, sólo la correlación entre la inversión comunitaria, más los ingresos per cápita, llegan al  $-0,615$ . A nivel regional, entonces, parece que el componente comunitario del programa se ha enfocado claramente hacia las áreas de mayor necesidad.

Sin embargo, hay que reconocer que la media de los ingresos per cápita es un indicador poco fiable pues, por ejemplo, para cualquier Comunidad Autónoma se incluyen las zonas urbanas además de las zonas rurales. Haría falta pues comparar la financiación LEADER con otras variables socio-económicas que tuvieran en cuenta a su vez las condiciones rurales dentro de las regiones de España. El Cuadro 3 compara el reparto de fondos LEADER en las Comunidades Autónomas con diversas variables socio-económicas. Resulta que se observa a primera vista poca relación directa entre la "participación" de las inversiones LEADER correspondiente a una Comunidad determinada y los índices señalados. La relación más clara se refiere al porcentaje de la totalidad de los empleados españoles en la agricultura que residen en cada Comunidad Autónoma; en este caso se aprecia una correlación positiva de  $+0,68$ .

Conviene señalar que en muchos casos el porcentaje de la subvención comunitaria es alto, aunque la inversión total sea baja, mientras que el caso contrario ocurre en otras regiones. De hecho, existe una fuerte correlación negativa del  $0,72$  entre la inversión total de cada CEDER y el porcentaje de la inversión comunitaria. A primera vista esto parece indicar que se ha dirigido la financiación comunitaria hacia las zonas de mayor necesidad, zonas donde tanto el sector privado como el público pueden ser restringidos o estar en peores condiciones para proporcionar apoyo. Sin embargo, esto no explica por qué tanto el sector privado como el público, o ambos, parecen haber mostrado una mayor disposición en aportar más fondos a las zonas ricas. Lo que es más, se observan varias anomalías en esta relación, pues La Alpujarra, por ejemplo, ha recibido una subvención comunitaria de un  $34,44\%$ , algo por debajo de la media. Por otra parte, en el caso de La Loma, el porcentaje es del  $54,18\%$ , aunque hay que señalar que su subvención total no llega a la mitad de lo recibido en el caso de La Alpujarra.

Sin embargo, hace falta tener en cuenta que la asignación de fondos no se hace a las Comunidades Autónomas, sino directamente a los CEDERs, y es aquí donde se podría esperar una correlación más directa. Por ejemplo, en un extremo de la escala, el CEDER de Alava llamado Montaña y Valles Alaveses recibe tan sólo un  $10,23\%$  de financiación comunitaria, y el área navarra de Montaña un  $11,25\%$ , mientras que en el otro extremo, el Valle del Jerte (Extremadura) recibe un  $60,15\%$ , Campo de Calatrava (Castilla y León) un  $61,38\%$  y Portas Abertas (Galicia) un enorme  $66,88\%$ . Estas

áreas cuentan con los requisitos de apoyo fijados por la Comisión, por lo menos en parte debido a su ubicación dentro de las regiones de Objetivo 5a, en las cuales la agricultura, normalmente en declive, registra un alto porcentaje del desempleo total y donde además los ingresos son bajos (Comisión de la CE, 1.989).

El hecho de que la asignación de recursos se haga directamente a los CEDERs puede haber provocado desequilibrios a escala regional y nacional. Se puede postular que dos factores fundamentales pueden haber sido significativos en este contexto:

- I) Dado el énfasis puesto en el desarrollo “grass-roots”, es inevitable que se haya centrado la atención en las necesidades reales de zonas más específicas dentro de las regiones. A escala regional, es fácil que se hayan ocultado dichas necesidades. Así es que el haber dirigido las ayudas a las zonas locales concretas puede haber ocasionado un reparto regional desigual.
- II) La selección de áreas para formar los Grupos Locales de Acción ha tenido mucho que ver con su capacidad de alcanzar los objetivos del programa. En cierta medida esto ha dependido de la existencia previa de estructuras o mecanismos (por ejemplo, un plan de desarrollo) que pudieran proporcionar algún tipo de fuerza unificadora. La existencia de tales estructuras o mecanismos variaba considerablemente de una zona a otra.

CUADRO 4  
EXTREMADURA: CAMBIO RURAL EN LAS PROVINCIAS DE BADAJOZ Y  
CACERES COMPARADO CON ZONAS DOTADAS DE CEDER

Area	Número medio de habitantes por municipio en 1.970	Número medio de habitantes por municipio en 1.971	Promedio cambio porcentual demográfico, 1.970-71	Promedio densidad demográfica, 1.971
CEDER de La Serena	3.902	2.923	-25,1	0,255
Provincia de Badajoz	4.331	3.987	-22,4	0,400
Cuarto mas bajo, Provincia de Badajoz	1.255	906	-32,7	0,126
CEDER del Valle del Jerte	1.342	1.149	-14,4	0,391
CEDER de Alcántara	2.609	1.479	-43,3	0,148
CEDER de Sierra de Gata	2.379	2.133	-10,3	0,316
Provincia de Cáceres	2.143	1.856	-29,0	0,229
Cuarto mas bajo, Provincia de Cáceres	757	461	-43,2	0,085

Fuente: Elaboración propia.



En cuanto a la primera tesis, parece que una "necesidad" más localizada era un factor importante a la hora de determinar qué zonas obtendrían ayuda; pero otros factores también fueron importantes. Por ejemplo, muchos reconocen que Extremadura es una de las regiones más pobres y más "rurales" de España. Cuenta con cuatro CEDERs, uno en Badajoz (La Serena) y tres en Cáceres (Valle del Jerte, Alcántara y Sierra de Gata). El Cuadro 4 demuestra que la Serena se encontraba muy por debajo de la media para la provincia de Badajoz en cuanto a los siguientes índices: a) el tamaño medio de sus municipios, tanto en 1.970, como en 1.991; b) el cambio porcentual de población entre 1.970 y 1.991 y c) la densidad demográfica en 1.991. Los tres CEDERs de la provincia de Cáceres son algo más variados y se sitúan un poco por encima de la media provincial. Sin embargo, es más significativo el hecho de que los cuatro CEDERs de Extremadura estén lejos de formar parte de las áreas rurales más frágiles de la Comunidad Autónoma en términos de a) descenso de la población; b) número reducido de municipios; y c) baja densidad demográfica. El cuarto más bajo de municipios en las dos provincias son todos considerablemente más pequeños, han perdido una mayor proporción de su población entre 1.970 y 1.991 y tienen densidades demográficas mucho más bajas. Así que, aunque las áreas que cuentan con CEDERs sí muestran todos los síntomas clásicos de decadencia rural, otras zonas de Extremadura se encuentran en una situación más grave.

Conviene hacer una última observación. Con el fin de facilitar una apropiada estrategia preparatoria a la hora de hacer las peticiones a la UE y para asegurar el éxito de las mismas, la presencia de un organismo previo coordinador, no necesariamente para la totalidad de un área CEDER, ha constituido una evidente ventaja, como demuestra el caso de La Alpujarra. Aunque el CEDER alpujarreño abarca unos 55 municipios y más de 2.800 kilómetros cuadrados, comprendidos en dos provincias (Almería y Granada), la existencia del Plan de Actuación para La Alpujarra, preparado por el Instituto de Fomento Andaluz (IFA), fijó sin duda unos objetivos que sirvieron de punto de partida para el Plan Leader y además facilitó una infraestructura administrativa rudimentaria que ha podido llevarlo a cabo. Por lo tanto, es posible que hasta cierto punto el modelo de distribución espacial de las ayudas Leader haya reflejado la existencia previa de una serie de fuerzas y procesos importantes.

---

#### I. LA APLICACION DEL PLAN LEADER (I) EN LA ALPUJARRA Y EN LA LOMA: UNA APROXIMACION COMPARATIVA

---

La Alpujarra y La Loma son dos de las nueve áreas andaluzas cuyos programas fueron aprobados por la Comisión Europea en 1.992. Geográfica, económica y socialmente estas áreas, aunque cuentan con unos rasgos comunes a casi toda la Andalucía rural, disponen asimismo de características concretas muy diversas. El

propósito de esta investigación es la de examinar hasta qué punto dichas características incidieron en el carácter de los organismos establecidos para redactar y llevar a cabo los programas Leader, así como en el contenido mismo de dichos programas.

La Alpujarra es una zona de destacada belleza natural que se compone de las vertientes sureñas y los valles profundos de Sierra Nevada. Histórica, geográfica y culturalmente esta región de más de 2.500 kilómetros cuadrados, situada entre las provincias de Almería y Granada, siempre ha constituido una entidad diferenciada con un carácter propio (Castro, 1.992). Dentro del CEDER alpujarreño se encuentran 55 municipios, con una población total de 98.500 habitantes. En términos generales, hay una densidad demográfica de 39 personas por kilómetro cuadrado, cifra relativamente elevada en un área donde la mayoría de los pueblos están situados a una altitud de más de 500 metros sobre el nivel del mar y muchos de ellos a más de 1.000 metros. Sin embargo, desde 1.950 la zona de la Alpujarra alta se caracteriza por un proceso de despoblación (McNeil, 1.992). Esta alta densidad demográfica reciente se debe a un ambiente favorable para la agricultura, en el cual las temperaturas benévolas y las fuentes relativamente abundantes de agua procedentes de Sierra Nevada permiten unos rendimientos agrícolas sumamente variados, rendimientos que, no obstante, anteriormente se orientaban más bien al autoabastecimiento que a la comercialización. Sin embargo, la zona está actualmente en decadencia agrícola, hecho que se refleja en cortijos y bancales abandonados.

Por lo tanto, la región se caracteriza por un gran número de aldeas (algunas en un estado de decadencia irreversible), intercaladas con algunas ciudades pequeñas que funcionan como centros locales de servicio. La ciudad más grande de La Alpujarra propiamente dicha es Albuñol con una población de unos 5.500 habitantes en 1.991. En la parte occidental de la zona, las ciudades de Lanjarón (población 4.000) y Orgiva (5.000) son los centros principales, mientras que en la parte oriental Laujar de Andarax (2.000) y Ugíjar (3.000) funcionan como los centros urbanos más importantes de La Alpujarra interior, aunque las ciudades más grandes, Berja (12.000) y Dalías (3.500), se encuentran en la franja sureste de la zona Leader. Hay que observar que, si bien esta zona se caracteriza por una topografía de vertientes empinadas y una altitud considerable, el área cuenta con una gran diversidad física. Hacia el este, las vertientes llegan a ser cada vez menos empinadas y el sureste de la zona del CEDER está de hecho situado en la llanura costera del Campo de Dalías.

No cabe duda de que, debido a la situación de la zona y a su carácter geográfico, La Alpujarra dispone de un enorme potencial para el desarrollo del turismo rural, así como para otras iniciativas destinadas a la explotación de recursos y conocimientos rurales. Su proximidad al Mediterráneo y a los principales centros de turismo de masas en las provincias de Almería y Málaga (y en menor medida la

provincia de Granada) es un factor importante en la posibilidad, tanto de atraer turistas, como de desarrollar una infraestructura turística (aunque se espera que sea muy distinta de la de la costa). El carácter geográfico de la zona, reflejado en su clima y muy especialmente en su destacada belleza paisajística –una mezcla de medioambientes, unos naturales y otros creados por el hombre– representa un haber muy importante para el desarrollo de actividades alternativas de economía rural, sobre todo las relacionadas con el turismo.

El CEDER de la Loma contrasta con el de La Alpujarra de diversas formas. Físicamente la zona de la Loma tiene una topografía ondulante, situada entre los ríos Guadalquivir y Guadalimar, con una altitud media de unos 800 metros sobre el nivel del mar y poca variación topográfica en toda la zona. La Loma constituye un CEDER sustancialmente más pequeño que el de La Alpujarra, consistiendo en los 1.550 kilómetros cuadrados de la Comarca de La Loma e incluyendo sólo 13 municipios, en contraste con los 53 de La Alpujarra. Sin embargo, si se incluyen las dos ciudades de Ubeda (población 30.200) y Baeza (15.000), los municipios que constituyen el CEDER cuentan con una población total de 94.800 habitantes, dando una densidad media de 61 habitantes por kilómetro cuadrado. No obstante, si no se cuentan las poblaciones urbanas de Ubeda y Baeza, la densidad demográfica rural de La Loma es, casi seguramente, inferior a la de La Alpujarra. El carácter de los pueblos también es bastante diferente, en tanto constituyen núcleos de población mas grandes, típicos del interior andaluz. Sin embargo, la zona sí comparte la reciente experiencia alpujarreña de cambios demográficos, con una pérdida global de 12,6% desde 1970. Un rasgo importante de este proceso de despoblación es que no ha ocurrido en las poblaciones urbanas de Ubeda y Baeza. La población de esta última ha permanecido estacionaria desde 1973 y la de Ubeda ha crecido en un 6,6%.

Por otra parte, el trasfondo social y cultural del CEDER de La Loma es marcadamente diferente al de La Alpujarra. Quizás la característica más importante se refiera al carácter de las explotaciones agrícolas. Predomina una agricultura extensiva, especialmente el cultivo de olivos y viñas; el primero ocupa un 53% de la comarca, comparado con sólo 4% en La Alpujarra, donde coníferas y tierras no-productivas ascienden a un 25% del área total. Además, existen diferencias sustanciales en cuanto a la estructura tradicional de la propiedad de la tierra, aunque dentro de La Alpujarra en especial aparecen contrastes internos. Se encuentran grandes propiedades en la parte norte del CEDER alpujarreño y en las vertientes sureñas de Sierra Nevada (que con frecuencia no son productivas); sin embargo, en la parte central de este área y al sur de la misma, en la Alpujarra granadina, también hay propiedades pequeñas. En La Loma se dan casos de propiedades grandes, sobre todo en la parte oriental de la zona, y en la parte occidental varios municipios cuentan con numerosas unidades pequeñas. La estructura de la propiedad de la tierra puede ser particularmente significativa por su relación con el carácter empresarial local.

El contraste entre el entorno humano y físico puede dar lugar a distintas posibilidades de desarrollo rural en La Loma, en comparación con las de La Alpujarra. Las comunicaciones son relativamente más fáciles en La Loma que en La Alpujarra, puesto que las carreteras nacionales N322 y N321 forman un eje noreste-suroeste. No obstante, a pesar de la existencia de una carretera principal aceptable para las comunicaciones internas, La Loma se ha percibido tradicionalmente como algo remota, de ahí el dicho bien conocido de "irse por los cerros de Ubeda". Lo que sí es cierto es que, en lo que toca al turismo rural, La Loma, a diferencia de La Alpujarra, no cuenta con la proximidad de turistas extranjeros. Sin embargo, Ubeda y Baeza constituyen dos ciudades dotadas de una infraestructura impresionante y de un rico legado de monumentos históricos, que pueden facilitar la base de una expansión turística. Además la zona está relativamente cerca de uno de los más visitados Parques Naturales de España, la Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, pudiendo así beneficiarse de esta proximidad. Pero, aparte de las ciudades históricas, los atractivos intrínsecos de La Loma parecen ser escasos y, lo que es cierto, menos numerosos que los de La Alpujarra. Por lo tanto, La Loma sí parece presentar más problemas que La Alpujarra a la hora de diversificar la economía rural.

Otros puntos de contraste se refieren a los aspectos administrativo y político de los dos CEDERs. Mientras que La Alpujarra abarca un área que está a caballo entre las provincias de Almería en el este y Granada en el oeste, La Loma está situada enteramente dentro de la provincia de Jaén, coincidiendo sus fronteras con la comarca de La Loma de Ubeda. El CEDER alpujarreño ha reconocido su posición de dualidad provincial basando sus actividades en dos centros, Orgiva en el oeste (Granada) y Laujar de Andarax en el este (Almería), aunque se administra como una sola entidad, con un solo Consejo de Administración. En cambio, el CEDER de La Loma se basa en un solo centro, Ubeda, capital de la comarca del mismo nombre. No obstante, la vecina Baeza, a veces rival de Ubeda, ha insistido en desempeñar un papel importante a la hora de iniciar y llevar a cabo el proyecto Leader.

Quizás sean aún más importantes las diferencias políticas que se pueden observar entre las dos zonas, aunque, dado el contraste demográfico y el de extensión geográfica, dichas diferencias no se deben exagerar. Si examinamos las elecciones municipales de 1.991, centrando nuestra atención en los resultados conseguidos por el PSOE y el PP, podemos notar unas diferencias interesantes de comportamiento electoral. Mientras que, en términos globales, el PSOE sale, en las dos zonas, como el partido más votado, está claro que en la Alpujarra (y especialmente en la parte occidental granadina, incluida Orgiva, la capital de comarca) existen bastantes más ayuntamientos controlados por el PP que en La Loma. Como indica el Cuadro 5, de los 55 municipios alpujarreños, 37 (67%) están en manos socialistas, mientras que 14 (25%) cuentan con consejos dominados o por el PP o por Independientes. En cambio, en la Loma, de los 13 municipios, 11 (85%) tienen



consejos socialistas y sólo uno está en manos del PP. De hecho las diferencias son aún mayores si comparamos los porcentajes de votos emitidos y el número total de concejales elegidos a favor de cada partido en los municipios de las dos zonas. Así que en un número relativamente alto de ayuntamientos alpujarreños se ha elegido un porcentaje bastante importante de concejales del PP. El significado de estos datos es que, en términos generales, es justificable asociar niveles más altos de actividad empresarial con concejales del PP o Independientes que con los del PSOE que, por lo menos tradicionalmente, ha tendido a confiar en soluciones colectivas y/o institucionales a la hora de resolver los problemas de desarrollo económico.

**CUADRO 5**  
**ELECCIONES MUNICIPALES EN LA ALPUJARRA Y LA LOMA, 1.991**

	Ayuntamientos PSOE		Ayuntamientos PP/Independientes	
	Concejales	%	Concejales	%
Alpujarra (55 municipios)	37	67	14	25
La Loma (13 municipios)	11	85	1	7

*Fuente: Anuario, El País (1.992).*

Es decir que los dos CEDERs contrastan sustancialmente en sus entornos físicos, sociales, económicos y políticos y es probable que tales factores hayan influido en cuanto al enfoque de la iniciativa Leader. La siguiente evaluación de las características de los dos programas se basa en el estudio de las solicitudes presentadas por los CEDERs de La Loma y La Alpujarra, y en unos extensos trabajos de campo realizados en las dos zonas, que han incluido un programa de entrevistas con administradores y otros responsables del proyecto. La evaluación revela unas interesantes diferencias de enfoque, que parecen relacionarse con el carácter y la composición jurídica de los mismos Centros; y las diferencias se ponen de manifiesto en el énfasis que se da a las distintas actividades del programa.

El CEDER de La Alpujarra (cuyo título completo es "Iniciativas Líder Alpujarra S.A.") fue creado el día 13 de enero de 1.992. Este Centro pertenece a la tipología más común, es decir que se trata de una de las sociedades anónimas con representación de varios organismos, tanto privados, como públicos. En su Consejo se encuentran representantes de Unicaja, La General y Caja Rural, además de la Federación de Cooperativas Agrarias de Andalucía (FECOAGA), el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) y las Diputaciones Provinciales de Almería y Granada. Está claro que el principal organismo implicado en este proyecto es el IFA, cuyo Gerente Provincial es Presidente del Consejo alpujarreño; además, uno de los eje-



cutivos del IFA es Gerente de la empresa alpujarreña y ejerce control cotidiano de las sedes de Orgiva y Laujar de Andarax. Además, el Gestor de Ayudas en la sede de Orgiva es también una empleada que trabajaba antes en el IFA, de donde fue trasladada para que prestase sus servicios en el proyecto durante dos años, plazo que ya se ha prorrogado. Es significativo que el IFA se encargara del proceso de redacción del “business plan” para la Alpujarra; otra consideración importante es la existencia, desde 1.989, del Plan de Actuación de la Alpujarra, en el cual el IFA ya había colaborado con organismos locales, tales como la Federación de Empresarios, con el fin de valorar los problemas, ver el potencial de la zona y elaborar un anteproyecto de desarrollo para el futuro (IFA, 1.989). Así es que la zona alpujarreña ya se encontraba en una situación favorable para aprovechar la iniciativa Leader cuando ésta se anunció.

El título completo del CEDER de La Loma, fundado el día 20 de junio de 1.991, es Consorcio para Desarrollo Rural Ubeda-Baeza. Su personalidad jurídica es la de un Consorcio Institucional, organismo que consiste exclusivamente en instituciones públicas, entre ellas la Diputación Provincial de Jaén, los Ayuntamientos de Ubeda y Baeza, la Delegación Provincial de Agricultura y la Gerencia Provincial del IFA. A diferencia de La Alpujarra, no existe representación del sector privado, característica que recibió algunas críticas por parte de la Unión de Pequeños Agricultores (UPA) en febrero de 1.992 (Jaén, 1.992). Es significativo en este contexto mencionar que las etapas iniciales del Leader de La Loma tenían un grado muy bajo de participación privada. En la solicitud que ésta presentó, la institución responsable del “business plan” de este CEDER no es el IFA sino la Escuela Taller de Ubeda. Dicha Escuela (que tiene su homólogo en Baeza) está dentro de una red nacional de escuelas talleres establecida en 1.985 por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), con el objeto de facilitar una formación en destrezas concretas para jóvenes desempleados. Las Escuelas de Ubeda y Baeza están orgánicamente vinculadas en cada pueblo a Módulos de Promoción y Desarrollo, agencias de desarrollo fundadas en 1.990 bajo el patrocinio de la Federación Española de Protección del Medio Ambiente (FEPMA), que tiene su sede en Madrid. Ejecutivos de los Módulos de las dos ciudades colaboraron en la preparación del “business plan” de La Loma y en el seguimiento de su puesta en funcionamiento. Aunque carece del marco formal del Plan de la Alpujarra, el proyecto de La Loma fue documentado por recomendaciones presentadas en anteriores estudios de los Módulos de Promoción (Módulo de Promoción y Desarrollo de Baeza, 1.994).

Más que a una valoración objetiva de las necesidades en zonas rurales determinadas, tanto La Alpujarra como La Loma nos dan pie para pensar que la elección de áreas geográficas para los centros Leader estuvo en parte subordinada a la existencia de estudios previos y a la presencia de ciertas instituciones. Sin embargo, tanto las distintas estructuras existentes, como el consiguiente

"modus operandi" de los dos CEDERS, ha conducido a solicitudes marcadamente diferenciadas con resultados (por lo menos inicialmente) muy diferentes. A primera vista parece que en ambos casos organismos públicos (el IFA en el caso de La Alpujarra y las Escuelas y los Módulos en el caso de Ubeda-Baeza) han tomado la iniciativa a la hora de redactar y presentar los "business plans" a la Comisión Europea. Sin embargo, en realidad los enfoques han sido muy diferentes. Cabe recordar que el IFA mismo es ya una Sociedad Anónima, si bien es cierto que depende de la Junta de Andalucía, y en los últimos años su estrategia global ha consistido en promover la competitividad y las actitudes emprendedoras dentro del sector privado. Aún antes del comienzo del Leader, el IFA colaboraba con empresarios privados y organizaciones como la Federación de Empresarios de la Alpujarra. En La Loma, en cambio, las Escuelas y los Módulos son entidades públicas que tienden a funcionar mediante las instituciones públicas. Hay que destacar que, mientras los ayuntamientos de La Loma han estado muy involucrados en la iniciativa Leader, los municipios de La Alpujarra parecen haber permanecido en gran medida al margen de la misma.

Un estudio detallado de la descripción del programa y la prioridad concedida a cada una de las categorías de Acción, tal y como se presentan en las solicitudes de La Alpujarra y de La Loma, demuestra sustanciales diferencias de énfasis (Cuadro 6). Sin duda, el carácter diferenciado de las dos instituciones pioneras ha jugado un papel importante en la prioridad dada en la concesión inicial de medidas y, en efecto, en la postura general adoptada durante esta primera fase hacia las oportunidades presentadas por el programa Leader. Por ejemplo, la descripción del programa alpujarreño se refiere a la intención de realizar una: "Intervención planificada y ordenada de fomento dirigida al sostenimiento de múltiples actividades en el marco de la familia, elevando la calidad de los bienes y servicios producidos en la zona, diversificando la fama de productos ofrecidos y equilibrando la distribución territorial de las actividades" (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1.992). Las palabras claves aquí son "en el marco de la familia", lo cual parece prefigurar la preferencia dada en la zona a solicitudes procedentes de empresarios privados. La descripción del programa de la Loma, en cambio, es mucho menos específica y constata: "Desarrollo rural de la comarca de La Loma fomentando el desarrollo agropecuario y la diversificación de la economía" (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1.992). El énfasis manifiesto que se pone en la agricultura, junto con la diversificación, parece lógico en un área que depende fuertemente de una sola actividad (el cultivo del olivo); su ausencia en la solicitud alpujarreña se explica por la existencia de una agricultura que se encuentra en un estado grave de decadencia en el área y de la necesidad de diversificar actividades de economía rural a base de unidades familiares.

CUADRO 6  
DISTRIBUCION DE FONDOS TOTALES SEGUN ACCIONES (VER CUADRO 1)  
(MILLONES DE PESETAS)

Acción	LA ALPUJARRA		LA LOMA	
	Cantidad asignada	% del total	Cantidad asignada	% del total
1	53.990	4,40	41.340	7,75
2	29.000	2,36	46.410	8,70
3	1.048.000	85,35	311.740	58,42
4	69.940	5,70	73.450	13,76
5	40.050	3,26	40.040	7,50
6	-	-	-	-
7	36.790	3,00	20.670	3,87
TOTALES	1.277.70	100,00	533.650	100,00

Fuente: Ministerio de Agricultura (1.992).

Un examen de las dotaciones financieras concedidas según las siete Acciones demuestra más claramente las diferencias de enfoque entre las dos solicitudes. Aunque no se le da una mención especial en ninguna de las dos descripciones del programa, el turismo obtiene la mayor participación de las inversiones totales, tanto en La Alpujarra, como en La Loma. De hecho, aunque en la solicitud de La Loma hay siete referencias al turismo, comparadas con las cinco de La Alpujarra, las asignaciones a esta última en términos porcentuales son considerablemente mayores (un 85,4%, comparado con el 58,4% correspondiente a La Loma). Una de las razones de este porcentaje tan alto dedicado al turismo en La Alpujarra se explica en la referencia a la importancia del turismo en el Plan de Actuación (Arguelles Peña, 1.993). Como se puede anticipar, la agricultura (bajo las Acciones 4 y 5) cobra mayor importancia en La Loma que en La Alpujarra, aunque quizás no tanta como se esperaba dado el carácter de la zona. Además, conviene observar que la cantidad que el CEDER de La Loma preveía gastar en apoyo técnico (oficinas de ayuda, estudios oficiales, etc.) y en formación profesional (Acciones 1 y 2 respectivamente) es bastante mayor en La Loma. En esta etapa inicial, la solicitud de La Loma se orientaba claramente hacia el sector público, y la idea de los que la redactaron era que son precisamente estas áreas de formación y apoyo técnico las que atraen fondos de las administraciones públicas. El Cuadro 7 indica las fuentes de financiación tal y como se preveían en el “business plan” inicial. Claramente se observan unas diferencias sustanciales entre los dos CEDERs, en cuanto al papel de los sectores público y privado. Desde el principio, La Alpujarra tenía previsto que el sector privado jugara un papel importante en el proceso de regeneración de la zona y que las administraciones públicas sólo desempeñaran un papel de apoyo.

En cambio, La Loma pedía un porcentaje más alto al sector público –tanto a la UE como al gobierno español– y está claro que estaba bajo la impresión de que el sector privado iba a desempeñar un papel reducido en el proyecto.

CUADRO 7  
FUENTES DE FINANCIACION; CANTIDADES SOLICITADAS  
(MILLONES DE PESETAS)

	LA ALPUJARRA		LA LOMA	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total
Total subvención comunitaria	440.050	34,33	289.120	54,17
Total ayudas de administraciones	91.520	7,45	144.560	27,01
Sector privado	746.200	60,78	99.270	18,73
TOTALES	1.277.770	100,00	53.650	100,00

Fuente: Ministerio de Agricultura (1.992).

Esta impresión puede haberse formado por dos motivos. En primer lugar, es posible que los agentes del CEDER de La Loma se hubieran conformado en presentar una petición claramente orientada hacia el sector público, en la creencia de que el proyecto Leader iba a ocuparse esencialmente de “dádivas” oficiales, sobre todo “dádivas” comunitarias. En segundo lugar, es posible que los agentes hubieran sido incapaces, por los motivos que fuesen, de incentivar al sector privado para que se implicara más y facilitara niveles más altos de inversiones. Nuestros trabajos prácticos y entrevistas con personal especializado de La Loma y del IFA parecen indicar que ambos factores desempeñaron un papel en la formulación de la solicitud inicial de La Loma, aunque es probable que el primero fuera el factor más importante. Funcionarios, tanto del Módulo de Promoción y Desarrollo en Ubeda como de la Gerencia del IFA en Jaén, reconocieron que se habían cometido errores en la solicitud inicial en La Loma y que básicamente se había descuidado al sector privado. Evidentemente este enfoque no era precisamente el recomendado por el programa Leader y, en efecto, el segundo Informe del Organismo Intermediario (IRYDA) al Comité Nacional de Seguimiento de la Iniciativa Comunitaria Leader en España, redactada en julio de 1.993, observaba: “Los grupos institucionales son en general buenos gestores de los programas y de las líneas de apoyo, pero en muchos casos la ayuda Leader simplemente es una fuente más de subvenciones facilitadas por el gobierno, y no han logrado convencer en las percepciones de la población local, que sigue considerando el proceso de desarrollo como algo en lo que ellos deberían mantenerse al margen” (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1993). Aunque el CEDER de La Alpujarra ha intentado incorporar a la

población y a los empresarios locales, incluso éste ha pedido un porcentaje bastante alto de fondos públicos, si bien es cierto que requería una mayor parte a la UE que a las fuentes oficiales españolas.

La respuesta de la Comisión Europea a cada una de las solicitudes iniciales de estos dos CEDERs andaluces fue muy diferente. El Cuadro 8, compilado a base de datos del primer Informe de IRYDA, indica que la solicitud alpujarreña claramente tuvo más éxito que la de La Loma. Las “cantidades pagadas” no son tan alarmantes como pudieran parecer, puesto que la mayoría de los proyectos individuales incluidos aquí se refieren al primer semestre de 1.992, cuando el programa estaba en su fase inicial. Además, según las normativas comunitarias, las subvenciones debían pagarse en tres plazos del 40%, 40% y 20%, pagándose éste último sólo cuando todos los proyectos relacionados con un CEDER determinado se hubieran completado. Conviene señalar que el plazo de los pagos por parte de los organismos gubernamentales era posterior al plazo para las subvenciones comunitarias, aunque esto no explica por qué en algunos la Junta de Andalucía había dejado incluso de comprometer fondos a programas completos, incluido el de La Alpujarra.

El Cuadro 8 resalta la enorme diferencia en esta primera etapa entre las cantidades solicitadas por los dos CEDERs, particularmente con relación a los fondos comunitarios. Mientras que los 295,156 millones de pesetas comprometidos a La Alpujarra representa un 67% de los 440,050 millones solicitados, en el caso de La Loma, los 20,317 millones concedidos representa sólo un 7% de una cifra ya modesta (289,120 millones de pesetas) que se solicitó. Una cifra aún más significativa en el caso de La Alpujarra es el salto de 746,200 a 1.157,438 millones de pesetas previstos en inversiones procedentes del sector privado, cifra que representa un aumento de un 55% sobre la cantidad prevista según el “business plan”. El contraste con La Loma es impresionante dado que en este CEDER la cantidad prevista de hecho se ha reducido de 99.970 a 40.280 millones de pesetas (un descenso de más del 50%). Junto con un decepcionante compromiso de fondos por parte de todas las fuentes públicas (tanto de la UE como del gobierno), debió suponer un duro golpe para los autores del “business plan” de La Loma.



**CUADRO 8**  
**FICHA FINANCIERA (31 MARZO DE 1993) (MILLONES DE PESETAS)**

	LA ALPUJARRA	LA LOMA
<b>CANTIDADES SOLICITADAS:</b>		
Fondos estructurales EC	440.050	289.120
Fuentes gubernamentales	91.520	144.560
Fuentes privadas	746.200	99.970
<b>TOTAL</b>	<b>1.277.770</b>	<b>533.650</b>
<b>CANTIDADES COMPROMETIDAS:</b>		
Fondos estructurales EC	295.156	20.137
Fuentes gubernamentales	—	1.491
Fuentes privadas	1.157.438	40.280
<b>TOTAL</b>	<b>1.452.594</b>	<b>62.087</b>
<b>CANTIDADES PAGADAS:</b>		
Fondos estructurales EC	41.091	5262
Fuentes gubernamentales	—	—
Fuentes privadas	51.700	—
<b>TOTAL</b>	<b>92.971</b>	<b>5.262</b>

*Fuente: Ministerio de Agricultura (1.993).*

El espaldarazo al ya amplio compromiso concedido al sector privado en La Alpujarra (que explica el aumento global en fondos comprometidos) se debió a un aumento del interés entre los empresarios de la zona, mientras que durante el mismo período (enero de 1.992 a marzo de 1.993) el interés privado en La Loma o bien faltaba o bien no se estimulaba. Es interesante notar que en La Alpujarra, entre octubre de 1.992 y marzo de 1.993, el número de proyectos individuales apoyados creció del 25 al 95% (Alpujarra Magazine, Nº 1, 1.992; Nº 3, 1.993). De los 95 proyectos aprobados en la primavera de 1.993, unos 67 correspondían a empresarios particulares, unos 12 a pequeñas empresas limitadas y 8 a cooperativas; los restantes correspondían a una Sociedad Anónima, a la Asociación de Empresarios de La Alpujarra, y al Centro de Iniciativas Turísticas, siendo este último un centro de apoyo no lucrativo para los empresarios locales del sector turístico. A pesar de que un estudio detallado de los proyectos de La Alpujarra revela varias deficiencias, tales como el relativo sesgo a favor de La Alpujarra occidental o una desmesurada preferencia por proyectos relacionados con el turismo a expensas de la agricultura y la artesanía, la lista final y las características de los proyectos es considerable y muestra claramente cómo el sector privado se ha movilizadado a nivel de base. En gran medida, esto (además de la existencia de grupos de acción local)

explica la respuesta favorable dada al “business plan” alpujarreño por la Comisión de la UE.

Un ejemplo de la colaboración entre el sector público y el privado lo tenemos en el desarrollo de un nuevo hotel en las afueras de Orgiva. Este recibió una subvención total de un 46%, que incluía tanto la contribución comunitaria, como ayudas de Incentivos Regionales, proyecto administrado por el gobierno central (Ministerio de Economía y Hacienda). La inversión total era de unos 73 millones de pesetas, de los cuales unos 14 millones correspondían a la subvención de la UE, unos 22 millones venían del gobierno y el resto procedía de fuentes privadas (concretamente del propietario del hotel). Dicho empresario recibió un préstamo de la Caja General; del interés de 12,75% correspondiente a este préstamo, la Junta de Andalucía, mediante el IFA, se había comprometido a pagar un ocho por ciento con el fin de beneficiar más a dicho empresario. Existen en la zona otros casos en los que se puede observar una evidente y positiva colaboración entre el sector privado y el público, precisamente de la forma prevista por los autores comunitarios de la iniciativa Leader.

Sin embargo, un examen de los proyectos aprobados para el Consorcio de La Loma demuestra características muy diferentes. Aunque en la parte central de la comarca en torno a Ubeda, la ciudad principal, figura un número de proyectos privados relacionados con la agricultura, la artesanía e iniciativas turísticas (hoteles, restaurantes, etc.), sólo ascienden a unos 12 (un 23%) del total de 52 proyectos. La mayoría de los proyectos (26 o 50%) han sido redactados por organismos públicos como los Ayuntamientos de Ubeda y Baeza, y representan ejemplos tradicionales de intervención pública para promover el desarrollo. Tales proyectos se refieren a la organización de cursos de formación profesional (parecidos en algunos casos a los ya administrados por los Módulos de Promoción y Desarrollo, vía las Escuelas Taller), el establecimiento de un Centro Rural de Nuevas Iniciativas en el Chantre, programas de educación permanente para la población rural, un estudio de los recursos de aguas subterráneas y en la superficie de la comarca, un programa de reforestación y varias iniciativas dirigidas a la apertura de rutas turísticas. Estas últimas iniciativas, no obstante, tienen más relación con las ciudades históricas de Ubeda y Baeza que con las zonas rurales de alrededor. Aparte de la creación de dos Cooperativas, no hay mucho que esté relacionado con la agricultura o con las PYMES. De hecho, la marcada concentración espacial de los proyectos dentro de los municipios de Baeza y Ubeda ha provocado fuertes críticas por parte de otros ayuntamientos de la comarca (Jaén, 1.995). Por lo tanto, dada la determinación de la Comisión de promover la colaboración entre el sector privado y el público y de comprometer a los empresarios en nuevas actividades de diversificación rural, no es de sorprender que la solicitud de La Loma no recibiera en Bruselas una acogida más calurosa.

A pesar de todo, hay que reconocer que, en relación a un proyecto concreto, el CEDER de La Loma ha demostrado un alto nivel de imaginación e ingenio. Se trata de la Hacienda La Laguna, una extensa finca con una historia algo accidentada pues fue recuperada en 1.989 por el Banco Popular y ahora se está convirtiendo paulatinamente en propiedad pública. De hecho, en diciembre de 1.992 los Consejeros de Agricultura y Trabajo (por encargo de la Junta de Andalucía), el Gerente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), la Agencia de Medio Ambiente (AMA), la Diputación Provincial de Jaén y el Alcalde de Baeza (la ciudad más cercana) firmaron un convenio que establecía el Consorcio Hacienda La Laguna con el fin de gestionar y desarrollar la finca, particularmente con vistas a la explotación de su potencial turístico. Este proyecto incluye una amplia gama de componentes: el único Museo del Aceite de Andalucía, un albergue pequeño, una hostelería orientada hacia las necesidades del turismo rural, un centro de asesoría turística y una cooperativa ya en funcionamiento diseñada para reciclar las virutas de la madera de olivo para la construcción de muebles y grabados de madera. Otro aspecto del proyecto en general concierne a la Laguna Grande, de considerable interés ecológico, en particular las aves migratorias, y puede ser muy atractiva para todos los visitantes interesados en la vida agreste, una vez que se haya limpiado toda la zona. La mayor parte de los fondos para este proyecto procederán de hecho de las Consejerías ya mencionadas (un 43% de la Consejería de Trabajo y un 24% de la Consejería de Agricultura), aunque una parte sustancial (el 33% restante) ha sido pedida al programa Leader por el Consorcio mismo o por el Ayuntamiento de Baeza. En efecto, los diez proyectos presentados por este organismo se refieren de una u otra forma al proyecto Hacienda (Consorcio Hacienda La Laguna, 1.994).

El plan Hacienda La Laguna es ciertamente un buen ejemplo de proyecto que integra toda una serie de iniciativas, además de la posible colaboración entre el sector privado y el público. Sin embargo, se debe notar que un porcentaje ligeramente desproporcionado del total de la financiación Leader para La Loma se está dirigiendo hacia este proyecto concreto, a pesar de que integre varios aspectos de diversificación rural en un solo terreno. Esta concentración en un solo punto se podría calificar de debilidad, pues uno hubiera esperado más variedad en el modelo del proyecto, para que así se satisficieran los criterios de diversificación para toda la zona del CEDER. Además, aunque el potencial para la inversión privada puede verse claramente tanto en el albergue, como en la reciente reconversión de casas modestas en alojamientos turísticos, está claro que la mayor parte de las inversiones va a destinarse hacia proyectos públicos. Por otra parte, se espera que la promoción del turismo rural, que es decisivo dentro de este paquete de iniciativas, aporte beneficios indirectos para la economía rural en general.

**CUADRO 9**  
**FICHA FINANCIERA (31 DICIEMBRE DE 1993) (MILLONES DE PESETAS)**

	LA ALPUJARRA	LA LOMA
<b>CANTIDADES SOLICITADAS:</b>		
Fondos estructurales EC	440.050	289.120
Fuentes gubernamentales	91.520	144.560
Fuentes privadas	746.200	99.970
<b>TOTAL</b>	<b>1.277.770</b>	<b>533.650</b>
<b>CANTIDADES COMPROMETIDAS:</b>		
Fondos estructurales EC	396.864	222.070
Fuentes gubernamentales	106.050	118.839
Fuentes privadas	1.187.538	316.760
<b>TOTAL</b>	<b>1.690.453</b>	<b>657.573</b>
<b>CANTIDADES PAGADAS:</b>		
Fondos estructurales EC	127.983	55.808
Fuentes gubernamentales	7.544	4.894
Fuentes privadas	184.484	3.291
<b>TOTAL</b>	<b>320.013</b>	<b>63.992</b>

*Fuente: Ministerio de Agricultura (1.994).*

El CEDER de La Loma ha tenido la suerte de que el programa Leader haya estado funcionando en Bruselas y en el IRYDA de una forma flexible, permitiéndole (al igual que otros centros) que modifique y añada elementos a sus "business plans" iniciales mediante una generosa prórroga de la fecha fijada originalmente para las solicitudes. En las fichas financieras que acompañan al segundo Informe del IRYDA, fechado a finales de diciembre de 1.993, se aprecian cambios sustanciales en el desarrollo de varios CEDERs con respecto a su situación sólo nueve meses atrás. En los casos de La Alpujarra y La Loma, la situación de diciembre de 1.993 se muestra en el Cuadro 9.

La Alpujarra muestra un aumento de unos 30 millones de pesetas en la cantidad de inversión comprometida por el sector privado, además de un aumento sustancial en los fondos garantizados por el gobierno. Esto parece reflejar una política de financiación equiparada por parte de éste último, aunque hace falta subrayar el hecho de que la mayor parte de la financiación (100,050 de 106,050 millones de pesetas) proviene de las administraciones regionales y locales, y que el aumento se debe a subvenciones adicionales prometidas por las administraciones locales, en concreto por las Diputaciones Provinciales de Almería y Granada.

Estas variaciones, sin embargo, parecen ser relativamente modestas cuando se comparan con otras diferencias importantes indicadas en la ficha financiera de La Loma. Aquí se ha registrado un aumento de 40, 280 a 316, 664 millones de pesetas en cantidades comprometidas por el sector privado; esto representa una multiplicación por siete con respecto a las inversiones provenientes de esa fuente. Como en el caso de La Alpujarra, esto ha ido acompañado por una respuesta equiparada de los fondos gubernamentales (en este caso predominantemente la Junta de Andalucía), que han aumentado sus compromisos financieros de 1.491 a 118.839 millones de pesetas.

Todo esto implica un giro extraordinario en la fortuna de La Loma. Parece ser que el CEDER aprendió pronto las lecciones de su primera y decepcionante solicitud, además del Informe de IRYDA de marzo de 1.993. Unas entrevistas con funcionarios implicados en la primera petición Leader indican que un CEDER orientado en demasía a las instituciones no había asimilado por completo la filosofía Leader y subestimaba seriamente la importancia que se concedía a la necesidad de promover la colaboración entre el sector privado y el público, en la cual se preveía que el sector privado desempeñara un papel activo. Seguramente se ha aprendido la lección, pues los funcionarios de La Loma, a la vez que han fomentado una mayor participación por parte de los 13 municipios afectados por el programa Leader, han tomado la determinación de que el sector privado esté definitivamente presente en los proyectos del Leader II.

---

## CONCLUSION

---

Dado que la iniciativa Leader se puso en marcha tan recientemente, su evolución, al menos a primera vista, ha sido bastante rápida en cuanto a España, en general, y, en concreto, a Andalucía, lo cual puede explicar el hecho de que los autores comunitarios del proyecto insistieron en que las asignaciones procedentes de los tres Fondos Estructurales se canalizaran directamente al organismo intermedio correspondiente (el IRYDA en el caso español), más bien que vía los canales más convencionales, es decir, los gobiernos nacionales o regionales. Un factor significativo en este contexto puede ser el que un porcentaje alto de las ayudas (y La Alpujarra es un ejemplo excelente) se ha orientado hacia el turismo rural, en el cual ya se había lanzado una serie de iniciativas, tanto públicas, como privadas, y ya existía, en algunos casos por lo menos, una infraestructura en que se pudo "injertar" una iniciativa tal como el Plan Leader. Otra ventaja, evidente de hecho en La Alpujarra y potencialmente en La Loma (Hacienda La Laguna), ha sido la estrecha colaboración entre el sector privado y el público, y la adopción de enfoques empresariales en la evaluación de proyectos y en la solución de problemas concretos.



Sin embargo, como ya se ha indicado, quedan muchas preguntas sin contestar, sobre todo con referencia a los criterios aplicados a la hora de elegir los CEDERs, de distribuir las ayudas entre dichos Centros y de aprobar o rechazar proyectos determinados. Persisten dudas también en torno a las aportaciones de las administraciones públicas; ¿se sabe hasta qué punto estos organismos se consultaron? Tanto en el IRYDA como en el IFA se ha insinuado que el Leader 1 fue lanzado de una forma algo precipitada, lo cual pudiera explicar cierta arbitrariedad a la hora de seleccionar los Centros y de aprobar los proyectos.

Otro asunto que debe preocuparnos se refiere al hecho de que, aunque la Comisión de la UE pretendía claramente que los “business plans” se dirigieran al tema del desarrollo rural integrado, dentro del cual el turismo había de ser sólo un elemento, un alto porcentaje de los CEDERs, incluidos los de La Alpujarra y de La Loma, han decidido orientar la mayor parte de las subvenciones recibidas hacia proyectos relacionados con el turismo. ¿Es posible razonar que, por lo menos en algunos casos, se haya visto el turismo como la opción fácil y que se haya renunciado a basar las decisiones en una planificación rigurosa y en sólidos criterios socio-económicos?

Lo realmente preocupante, sin embargo, es que la Comisión Europea ya ha puesto en marcha un Leader II, que supone unas inversiones de más de 2.000 millones de pesetas (a repartir entre 1.994 y 1.999), sin que previamente se haya realizado una evaluación profunda de la iniciativa, ni a nivel comunitario, ni a nivel de los países implicados. Se entiende que, en el caso español, el IRYDA ha estado en contacto con el sector universitario para que expertos en este campo realicen un estudio de la aplicación del Leader en España. Además Iniciativas Alpujarra S.A. ha pedido a las Universidades de Almería y Granada que preparen una evaluación de la iniciativa en la zona alpujarreña. Pero dichas evaluaciones, si alguna vez llegan a realizarse, no podrán influir ni en la configuración ni en los criterios de aplicación del Leader II, ya precipitadamente puesto en marcha. Por supuesto que se puede apreciar el entusiasmo y el compromiso que la Comisión está demostrando a favor del desarrollo rural, pero no podemos menos de preguntarnos por qué se ha lanzado el Leader II cuando parece evidente que no sólo no se han contestado las muchas preguntas pendientes en torno a la aplicación del Leader 1, sino que, que se sepa, tampoco en realidad se han formulado todavía todas las preguntas pertinentes.

---

## POSTSCRIPTUM

---

Desde que se redactó este artículo, se ha anunciado que el CEDER de La Loma, a diferencia del de La Alpujarra, no ha conseguido apoyo comunitario bajo el Leader II, aunque otras tres comarcas de Jaén (El Condado, Sierra Mágina y Segura) —quizás, sin buena razón, desatendidas en el Leader 1— sí van a recibir subvenciones comunitarias bajo esta segunda fase de la iniciativa Leader.

## BIBLIOGRAFIA

- Alpujarra Magazine* (1992), No. 1; (1993), N.º 3
- ARGUELLES PEÑA, A. (1993) El Turismo en la Alpujarra, *Alpujarra Magazine*, N.º 3, pp. 2-3.
- CASTRO, E. (1992) *Guía General de la Alpujarra*, Granada: Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada.
- COMISIÓN DE LA CE (1989) *Guía a la reforma de los Fondos Estructurales de la CE*, Bruselas.
- INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA (1989) *Plan de Actuación de la Alpujarra*, Granada: IFA Jaén (Diario), 19 de Febrero de 1.992. Jaén (Diario), 27 de Enero de 1.995.
- MCNEILL, J.R. (1992) *The Mountains of the Mediterranean World: An Environmental History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1991) *Programa de Desarrollo Rural: España*, Madrid: IRYDA.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1992) *Programa de Iniciativa Comunitaria Leader* Madrid: IRYDA.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1993) *Informe del Organismo Intermediario al Comité de Seguimiento de la Iniciativa Comunitaria Leader en España*, Madrid: IRYDA.
- MÓDULOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE BAEZA (1994) *La Hacienda de la Laguna, Conjunto Patrimonial Tecnológico Ligado a la Explotación Agrícola*, Baeza.
- MÓDULOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE BAEZA (1994). *Inventario de los recursos de la comarca de La Loma*, Baeza.

