

La estrategia de desarrollo rural y la iniciativa Leader I

Contexto y aplicación del programa en Andalucía

Pedro Ruiz Avilés
Marta Ulecia García

1. LA APUESTA POR EL DESARROLLO RURAL (D.R.)

Profundos cambios han acontecido sobre el mundo rural. La agricultura, que había sido el principal motor de la economía de las zonas rurales, ha dejado de cumplir esa función para dar paso a otras actividades y, en consecuencia, desarrollo rural y desarrollo agrario han dejado de ser sinónimos. Junto a esta reestructuración, el mundo rural ha de hacer frente a varias dificultades: el reto de la competitividad y productividad de sus actividades económicas, el problema del paro, el éxodo de su población activa y más cualificada, la pérdida de importancia del sector primario, la supresión de algunos servicios públicos esenciales, las dificultades de acceso a los centros generadores y difusores de tecnología e información, etc. Progresivamente se agrandan las diferencias entre sus zonas urbanas y rurales. Una de las principales tareas de la sociedad andaluza hoy es lograr un mayor equilibrio entre sus áreas urbanas y sus zonas rurales, y mejorar las oportunidades económicas y las condiciones de vida en el medio rural.

Además, y a distintos niveles ya se está detectando un cambio de mirada hacia el mundo rural para ver si éste, de nuevo, es capaz de contribuir a mitigar esta complicada situación y reducir algunos problemas de conflictividad de las grandes urbes (hacinamiento, marginación, drogas, delincuencia, etc.), a la par que se consigue una mayor calidad de vida, y un más racional uso y conservación de los recursos naturales del paisaje y del territorio. Objetivos últimos que podríamos resumir, con la Comisión Europea, en la siguiente frase: *"Es necesario mantener a un número suficiente de agricultores en la tierra. Es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura que es expresión de un modelo de sociedad"* (Comisión de la CE, 1991), y que responden en definitiva a las preocupaciones e interés prestado por la UE (Vid. Comisión de la CE, 1988), la OCDE, las administraciones estatales y los poderes locales y regionales

en la definición y puesta a punto de nuevas orientaciones y estrategias de desarrollo rural (OCDE, 1993).

En Austria (Alpes), en los cantones de la Suiza montañosa, en Francia (Pirineos, Córcega o el "arrière pays" de la zona mediterránea), en Italia (Mezzogiorno), etc. se han instrumentado, desde hace ya bastantes años, programas de desarrollo del medio rural con diversos enfoques y resultados a veces controyertidos. Mediante estas políticas, el estímulo al ejercicio de actividades antes reprobadas, o incomprendidas, como la pluriactividad, el trabajo anual intersectorial, la revitalización de oficios, del patrimonio y los sistemas agrarios tradicionales –como la agricultura ecológica–, la recuperación de variedades, razas y productos agrarios autóctonos bien adaptados al medio, la transformación artesanal de esos productos y su venta directa, el desarrollo de cultivos no alimentarios, la reforestación de terrenos marginales, la promoción ordenada de la cultividad cinegética, etc. ha sido recogido por las instancias europeas y nacionales. De ahí que el D.R. sea un eje prioritario de la mayoría de los Marcos Comunitarios de Apoyo en las regiones del objetivo nº 1, y explícito en las del objetivo nº 5b el compromiso de instrumentar programas de D.R.

En este marco, ha alcanzado un éxito la Comisión Europea al introducir una iniciativa de movilización de la iniciativa empresarial y establecimiento de una dinámica de desarrollo rural a través del programa LEADER en la mayoría de las 52 comarcas españolas que designó como beneficiarias del programa (9 de ellas en Andalucía). En la actualidad está a punto de decidir la segunda convocatoria del programa, en la que se dará una mayor importancia al carácter innovador de los programas y proyectos subvencionables, a la simplificación de la gestión administrativa y financiera, a la descentralización de competencias a las regiones y los poderes locales, y a la colaboración y participación de grupos, instituciones y colectivos privados en consumo. Parece por ello necesario realizar un análisis en profundidad de los aspectos, positivos y negativos, de la virtualidad del D.R. en Andalucía y del programa LEADER I en nuestra región, de cara a la puesta a punto del programa LEADER II y a futuras estrategias de desarrollo de zonas desfavorecidas.

2. SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL Y TERMINOLÓGICO DEL D.R.

Las especiales características del modelo de desarrollo vigente en los países desarrollados occidentales está obligando a la búsqueda de un enfoque basado en la optimización del aprovechamiento de los recursos endógenos, en el fomento de empresas, en la revitalización y fomento de las actividades tradicionales, en la diversificación de las fuentes de renta, en la recuperación del patrimonio rural en sus diferentes componentes, en el diseño y la adopción de nuevas tecnologías que

aseguren la competitividad de las actividades económicas, en la movilización y formación del capital humano en la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, etc. En definitiva, se trataría de poner a punto lo que la OCDE (1993) denomina *“una política económica con dimensiones sociales para el mundo rural”*¹.

Hoy habría que citar un cuantioso número de iniciativas sobre lo que nosotros consideramos como desarrollo local: creación de polígonos industriales y/o de servicios, el surgimiento de experiencias empresariales basadas en líderes o “patrones de empresa”, la actuación de algún ente local en la promoción de actividades económicas, etc. Pero habría que avanzar un paso más y priorizar el **desarrollo rural** (D.R.) en lugar del desarrollo local, y sin que esto suponga oposición entre uno y otro. La configuración física y ambiental del desarrollo, la puesta en común de actuaciones supramunicipales, la necesaria coordinación, –entre todas las iniciativas de desarrollo–, la diversificación productiva de las zonas rurales frágiles, la realización de una política de ordenación y equilibrio territorial, y de un mejor uso de las infraestructuras, los servicios públicos y los equipamientos en el espacio rural, la conservación del medio ambiente, la concertación institucional y con los agentes sociales, etc., a nuestro juicio sólo tienen sentido si se llevan a cabo desde un ámbito superior al del simple municipio, y demandarían la puesta a punto de este enfoque territorial e integrado. Un enfoque del D.R. que presenta numerosas vertientes y posee también un fuerte componente voluntarista, al requerir una importante labor de articulación y movilización social para poner en valor posibilidades económicas infrautilizadas y/o dispersas, y que el desarrollo local y el ejercicio de los mecanismos neoliberales del mercado no corrigen. Al contrario, las zonas más aisladas y periféricas han visto agravarse sus desequilibrios económicos, demográficos y territoriales, al no beneficiarse del establecimiento de este modelo de crecimiento, polarizado y centralizado, y sí por contra contemplar los efectos negativos del desarrollo de zonas mejor preparadas y/o más dotadas de recursos o de presencia institucional.

Los estudios sobre áreas desfavorecidas, y en particular algunos de los casos analizados por la red MEDEF², han puesto de relieve que aún existen posibilidades de promover políticas de desarrollo en muchas zonas rurales, y que sus probabilidades de éxito están muy relacionadas con las características físicas y ambientales del territorio, el papel activo desempeñado por algunos líderes o empresarios locales, y con los estímulos que han recibido procedentes del exterior; en definitiva, más con las características de la realidad social y cultural, que por los incentivos económicos o institucionales puestos a su disposición. El hábito de vivir de las transferencias sociales y las subvenciones, especialmente si al beneficiario no se le exige contraprestación, debe ir dando paso a primar aquellas acciones estratégicas que aseguren la competitividad de las actividades económicas y, asimismo, la vitalidad laboral, social, ambiental y demográfica de nuestras áreas más deprimidas.

De la anterior reflexión se deduce la necesidad de lograr institucionalizar bien las actuaciones generadoras del desarrollo, de conseguir una buena articulación de los agentes económicos, sociales e institucionales, de coordinar las actividades existentes y de tratar de aflorar otras nuevas a un nivel intermedio. En esto se basa la filosofía del desarrollo rural endógeno y autosostenido que diversas corrientes de pensamiento y varios organismos internacionales (U.E., OCDE, FAO, etc.) y nacionales (incluidas las regiones) estarían promoviendo, y sería el caso de Andalucía con la puesta a punto de un Plan de Desarrollo Rural.

La iniciativa LEADER constituye una concepción europea reciente en las estrategias de D.R. Más que un modelo definitivamente articulado, se trata de orientaciones o perfiles que permiten avanzar en la contrastación de su validez, aunque sin pretensión ni de globalidad, ni de universalidad³, pues si algo cabe pedir al D.R. es precisamente la carencia de una metodología única y apropiada para todas las zonas. A través de la creación de los Grupos de Acción Local (G.A.L.) se pretende efectuar esa institucionalización, servir de apoyo técnico a estas funciones, y sumar grupos y colectivos públicos y privados al diseño, planificación y promoción de actuaciones de desarrollo económico, así como fomentar la comparación y puesta en común de enfoques y experiencias exitosas, y válidas, entre diferentes áreas, que supongan un refuerzo al D.R. de una zona homogénea. Veamos, pues, cuál ha sido su desarrollo en sus tres niveles de aplicación: global en toda la Comunidad Europea, intermedio en el Estado Español, y comarcalmente en los grupos de acción local andaluces.

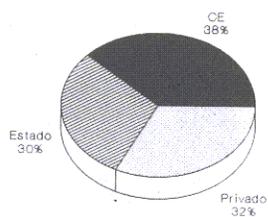
3. EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA LEADER I EN LA CE Y EN ESPAÑA

Como es sabido, este programa comunitario pretende aplicar un enfoque de D.R. basado en una mayor utilización de los recursos no agrarios comarcales, aprovechando las oportunidades y factores positivos que la situación socioeconómica presenta a través de la movilización y dinamización de los actores socioeconómicos locales, a fin de que éstos asuman el protagonismo de la estrategia y el programa de desarrollo de su comarca. Un estudio de la iniciativa, y de los datos que proporciona en una publicación el Centro de Animación de los Grupos de Desarrollo Rural (AEIDL) (LEADER. Clasificación tipológica de los grupos de acción local), nos lleva a concretar una serie de características:

- Durante el período de vigencia del LEADER I, y con una financiación comunitaria de 442 millones de ECUS –Gráficos nº 1, 2 y 3– se aprobaron en 1991 por la CE 217 Grupos de Acción Local (G.A.L.), de los que el país más favorecido fue España, con cincuenta y dos. La mayor concentración se produce, en los países europeos mediterráneos –del Sur– (Gráfico nº 4) y en las regiones del objetivo nº 1 –véase el Gráfico nº 5–, con menor nivel de desarrollo.

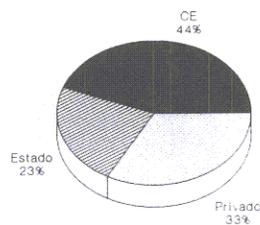
- El número de grupos por Estado no se estableció, parece, en función de indicadores socioeconómicos o demográficos sino que habría sido, sobre todo, en virtud de la calidad de los programas –Cuadro nº 1–.
- Los Gráficos 6 a 13 y el Cuadro nº 2 recogen algunos indicadores de los G.A.L. aprobados. En ellos observamos bajas densidades de población y una mayoría de población comprendida entre 25 y 65 años, lo que está en el origen de los incrementos en los índices de población activa y de desempleo de los años 80. Estos datos son más preocupantes, en las zonas mediterráneas que en las del Norte de Europa.
- Por sectores, en los G.A.L. del Sur la base de su economía es, la agricultura y, cada vez más, los servicios; por contra, en los G.A.L. del Norte, se ha tendido a lo que **COLIN CLARK** llamó terciarización de la economía (Gráficos 14 a 16 y Cuadro nº 3).
- El presupuesto medio de los grupos LEADER aprobados ascendió a 5,3 millones de ECUs, siendo España, como se observa en el Cuadro nº 4, en donde la media de los presupuestos es mayor.

GRAFICO 1
FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS



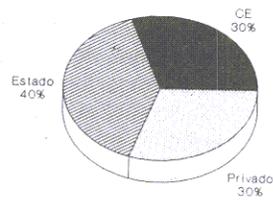
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

GRAFICO 2
FINANCIACION EN ZONAS OBJ. Nº 1



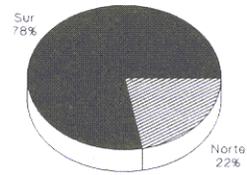
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 3
FINANCIACION EN ZONAS OBJ. 5B**



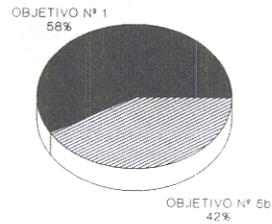
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 4
PORCENTAJE DE G.A.L. NORTE/SUR**



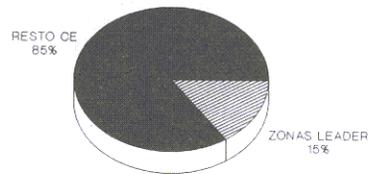
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 5
DISTRIBUCION DE LOS G.A.L. POR ZONAS**



Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 6
PORCENTAJE DE SUPERFICIE LEADER EN LA CE**



Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

CUADRO Nº 1
RELACION DE G.A.L.- INDICADORES OBJETIVOS (1993)

ESTADO	SUPERF EN KM ²	Nº GAL	SUPERF AGRÍCOLA	AGR., SILVIC. Y PESCA EN PIB	PIB/HAB (ECUS)
Bélgica	30.519	2	46%	2%	15.920
Dinam.	43.080	1	64%	4,7%	20.400
Alem.	357.000	13	48%	1,6%	19.750
Grecia	131.990	26	44%	15,7%	5.640
España	504.800	52	54%	4,8%	10.900
Francia	544.000	40	56%	3,7%	16.960
Irlanda	68.900	16	81%	8,6%	10.030
Italia	301.046	32	58%	3,4%	16.100
Luxemb.	2.586	1	49%	2,1%	19.540
Holanda	41.160	1	49%	4,7%	15.576
Portug	92.100	20	49%	6,3%	5.660
R.Unido	244.111	13	75%	1,2%	14.190

Fuente: CE (1994). *Viaje a través de Europa y elaboración propia.*

Las circunstancias precedentes condicionan, entre otras cosas, el destino propuesto de los fondos gestionados por los G.A.L. –Cuadro nº 5–. La medida **turismo** es, con gran diferencia, la que más fondos ha recibido –Cuadro nº 6–. En las regiones del objetivo nº 1, por lo común basadas en la agricultura, el turismo parece presentarse como el recurso más fácil para salir de una situación de depresión socioeconómica. En las regiones del objetivo 5b, donde la diversificación económica es mayor, se hace también hincapié en el resto de las medidas.

- La diversidad geográfica de los grupos LEADER comarcales es reflejo de la diversidad de Europa: en ellos se encuentran representados todo tipo de climas, cultivos, paisajes y tradiciones rurales. La inmensa mayoría de ellos se localizan en zonas en las que existe algún espacio natural protegido, o incluso se han formado con base en él. En España, algo más del 86% de los grupos se sitúan en parques naturales o en otro tipo de espacio natural protegido. Quizás por aprovechar sus recursos naturales se ha tendido a promocionar, más que otras actividades, el turismo en las zonas LEADER, al estar, en parte, condicionadas otras iniciativas de fomento económico de la zona a su condición de espacio protegido.
- Las tasas de paro son también un elemento a tener en cuenta en el análisis de estas zonas. Por ello uno de los programas más contemplados por los

diferentes G.A.L. es el de la formación y apoyo a empresas creadoras de empleo y al cambio de la cultura de la pasividad por otra activa capaz de luchar contra el paro. Según COMMINS (1992), en este problema del paro juega un papel importantísimo la cultura local, es decir, *“la gente tiene unos valores, actitudes y comportamientos que militan en contra de la empresa o del riesgo. Prevalece la apatía y el fatalismo”*. A ello, se añadiría la imagen existente de lo rural como algo atrasado y negativo, lo que termina de desilusionar a esa población y a que arraigue una actividad de desesperanza de cara a su desarrollo *“endógeno”*.

Veamos estas orientaciones:

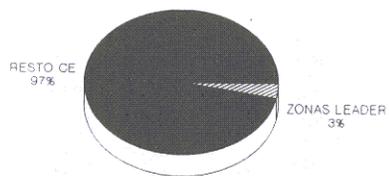
A) La orientación turismo

Los 71 proyectos que se orientan mayoritariamente hacia el turismo, –con más del 50% de su presupuesto– constituyen el apartado más numeroso, y sobre todo en las regiones objetivo nº 1 y fundamentalmente en Grecia, España y Portugal. Dentro de este apartado, la Célula de Animación LEADER (AEIDL) efectúa cuatro subdivisiones: la primera, **todo turismo**, en la que encuadra los proyectos en los que el turismo sobresale netamente del resto de medidas y no hay ninguna otra superior a la media y, en otras tres, el turismo aparece asociado a otras medidas: **turismo y valorización, turismo y PYMES, turismo y apoyo técnico o formación**.

La importancia del destino **turismo** a nivel global, ha sido tal que ello nos obliga a hacer algunas precisiones. Hablamos de turismo como un todo en el que se incluyen gran cantidad de tipologías: desde el turismo tradicional de sol y playa, pasando por el turismo religioso, monumental, etc. y **¡hasta el turismo rural!**. Precisamente es este último el más favorecido por la iniciativa, especialmente porque esta modalidad de turismo satisface la demanda de espacios abiertos para el ocio y contacto con la naturaleza, exigido cada vez con más fuerza por los habitantes de las grandes urbes, y porque el turismo rural contribuye a la diversificación de actividades económicas y a la consecución de rentas complementarias para los agricultores –*cosecha alternativa*, que diría NEWBY (1988)– de las zonas más desfavorecidas.

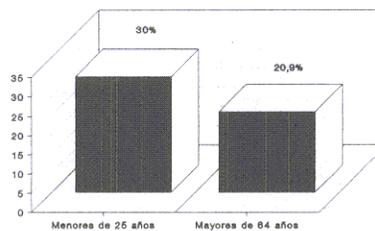
Pero si el turismo puede incentivar de esta manera el desarrollo rural, hay que matizar que no se puede abusar de él porque las consecuencias de degradación del entorno, abandono de las prácticas agrícolas autóctonas, el aumento de la especulación, y la disminución de la calidad de vida pueden terminar con él, y además, como señaló LANASPEZE (1992), *“el turismo rural no es la panacea, no se hará turismo en cualquier sitio ni de igual manera”*. Sobre todo, porque el demandante de turismo rural exige autenticidad y porque resulta muy difícil implementar el turismo rural en una zona que no reúna aptitudes ni equipamiento para ello.

**GRAFICO 7
PORCENTAJE DE POBLACION
LEADER EN LA CE**



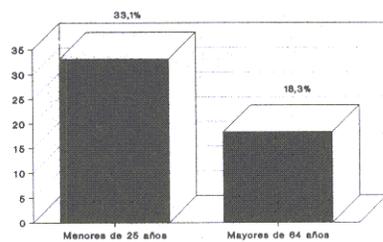
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 8
DATOS DEMOGRAFICOS EN LAS
ZONAS LEADER**



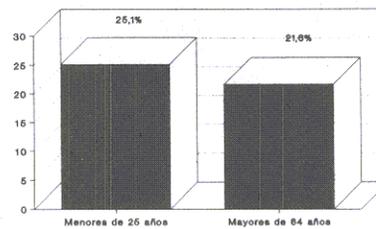
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 9
DEMOGRAFIA EN LOS LEADER DEL
NORTE CE**



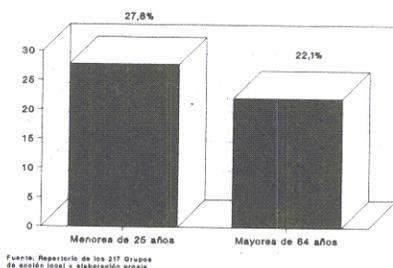
Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

**GRAFICO 10
DEMOGRAFIA EN LOS LEADER
MEDITERRANEOS**

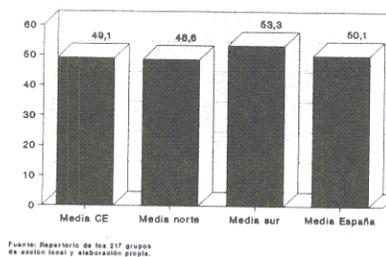


Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

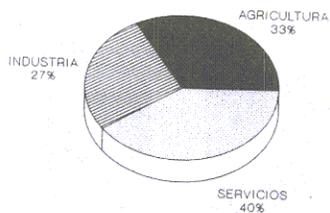
**GRAFICO 11
DEMOGRAFIA EN LOS LEADER
ESPAÑOLES**



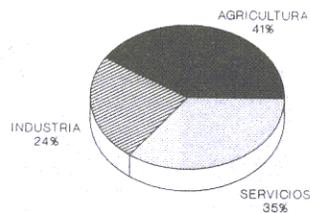
**GRAFICO 12
HABITANTES ENTRE 25 Y 64 AÑOS
EN LEADER**



**GRAFICO 13
POBLACION ACTIVA EN ZONAS
LEADER DE**



**GRAFICO 14
POBLACION ACTIVA EN G.A.L.
MEDITERRANEOS**



**CUADRO N° 2
DENSIDAD MEDIA ZONAS LEADER Y DE SUS ESTADOS (1993)**

ESTADO	DENSIDAD ZONAS LEADER	DENSIDAD ESTADO
Bélgica	115 hab/Km ²	328 hab/Km ²
Dinamarca	57 hab/Km ²	120 hab/Km ²
Alemania	92,4 hab/Km ²	225 hab/Km ²
Grecia	43,7 hab/Km ²	78 hab/Km ²
España	34,6 hab/Km ²	77 hab/Km ²
Francia	29,9 hab/Km ²	105,2 hab/Km ²
Irlanda	44,1 hab/Km ²	50,4 hab/Km ²
Italia	76,1 hab/Km ²	192 hab/Km ²
Luxemburgo	21 hab/Km ²	151 hab/Km ²
Holanda	149 hab/Km ²	367 hab/Km ²
Portugal	78,3 hab/Km ²	107 hab/Km ²
R. Unido	29,3 hab/Km ²	236 hab/Km ²
Total CE	31,4 hab/Km²	169,7 hab/Km²

Fuente: CE (1994). Viaje a través de Europa y elaboración propia.

**CUADRO N° 3
POBLACION ACTIVA POR SECTORES EN LA UE (1993)**

ESTADO	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS
Bélgica	2,7%	28,5%	68,8%
Dinamarca	5,5%	26,4%	68,1%
Alemania	3,3%	39,4%	57,5%
Grecia	21,6%	28%	51%
España	10,7%	33,1%	56,3%
Francia	5,8%	29,5%	64,8
Irlanda	13,8%	28,9%	57,1%
Italia	8,5%	32,3%	59,2%
Luxemburgo	3,2%	30,2%	66,2%
Holanda	4,5%	25,5%	69,9%
Portugal	17,5%	33,7%	48,7%
R. Unido	2,2%	27,9%	68,6%

Fuente: CE (1994). Viaje a través de Europa y elaboración propia.

**CUADRO N° 4
PRESUPUESTO DE LOS GRUPOS DE ACCION LOCAL POR PAISES (1991)**

ESTADO	TOTAL	MEDIA	BAJO MEDIA		SOBRE MEDIA	
			Nº	%	Nº	%
	(X 1.000 ECUS)					
Luxemb.	2.106	2.106				
R.Unido	41.348	3.180	10	(77%)	3	(23%)
Grecia	104.370	4.014	15	(57%)	11	(43%)
Bélgica	8.068	4.034	1	(50%)	1	(50%)
Portug.	83.694	4.184	8	(40%)	12	(60%)
Francia	188.510	4.712	21	(52%)	19	(48%)
Dinam.	5.227	5.227				
Holanda	5.506	5.506				
Irlanda	97.021	6.063	8	(50%)	8	(50%)
Italia	196.135	6.129	18	(56%)	14	(44%)
Aleman.	82.429	6.340	9	(69%)	4	(31%)
España	350.148	6.733	30	(57%)	22	(43%)
CE	1.164.561	5.320	128	(59%)	89	(41%)

Fuente: AEIDL (1992). Repertorio de los 217 grupos de acción local y elaboración propia.

**CUADRO N° 5
PERFILES DE ORIENTACION DE LOS LEADER I (1991)**

ORIENTACION	OBJETIVO N° 1	OBJETIVO N° 5B	CONJUNTO
Turismo	48	23	71
PYMES	15	19	34
Valorización	21	17	38
Form./Asist.tec	19	21	40
Otras medidas	5	5	10
Perfil tipo	19	5	24
TOTAL	127	90	217

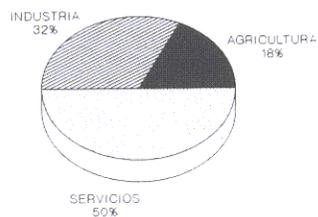
Fuente: AEIDL (1992): Clasificación tipológica de los GAL, y elaboración propia.

CUADRO N° 6
PERFIL MEDIO DE LOS PROYECTOS LEADER I (1991)

ORIENTACION	OBJETIVO N° 1	OBJETIVO N° 5B	CONJUNTO
Turismo	44,94%	38,90%	42,42%
PYMES	14,57%	18,08%	16,04%
Valorización	16,62%	15,99%	16,36%
Asist. técnica	7,23%	8,95%	7,95%
Funcionam. GAL	6,84%	3,88%	5,61%
Formación	6,27%	5,71%	6,03%
Otros	3,52%	8,49%	5,60%
TOTAL	100	100	100

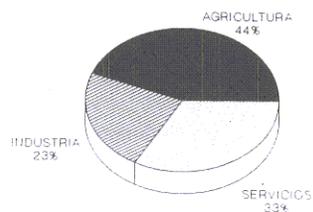
Fuente: AEIDL (1992). Clasificación tipológica de los GAL, y elaboración propia.

GRAFICO 15
POBLACION ACTIVA EN G.A.L.
NO MEDITERRANEOS



Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

GRAFICO 16
POBLACION ACTIVA EN G.A.L.
ESPAÑOLES



Fuente: Repertorio de los 217 Grupos de acción local y elaboración propia.

B) La orientación valorización

En esta orientación se agrupan 38 proyectos siendo particularmente importante en Grecia, en donde casi la mitad de los grupos de ese país se encuadran en la misma. También aquí se hacen subdivisiones: la primera de ellas, **todo valorización** y, junto a ella, subdivisiones mixtas como **valorización y turismo**, o **valorización y apoyo técnico o formación**.

Las actividades desarrolladas por los grupos LEADER en cuanto a valorización de las producciones comarcales son de muy diferentes tipos, pudiendo agruparse en siete apartados que, por orden de importancia son: **promoción de productos locales, transformación local del producto, estudios de mercado, calidad total, etiquetado de los productos locales, organización de productos locales y I+D.**

Quizás el punto más importante a tratar en el segmento de la valorización de productos agrícolas sea la **calidad**, es decir, la utilización del factor calidad como oportunidad de desarrollo para las zonas rurales. Cada vez es más frecuente la demanda de *productos de granja sin intermediarios* por parte de la población urbana y, junto al auge de estos, los productos biológicos experimentan una creciente importancia. Prácticamente todos los G.A.L. han desarrollado alguna experiencia en promoción de productos de calidad, utilizándolos además como atractivo o complemento de cara al turismo rural.

C) El fomento de PYMES/artesanía

La tercera gran orientación, junto con el turismo y la valorización de productos agrícolas, es el destino **PYMES/Artesanía**, donde se encuadran 34 casos. Destaca, fundamentalmente, en las zonas del objetivo nº 5b de Francia e Italia. Como apartados podemos señalar subdivisiones, al igual que hicimos en los anteriores: La primera de ellas sería **Todo PYMES** y, a continuación encontramos **PYMES y valorización** junto a **PYMES y apoyo técnico o formación**. Una experiencia especialmente destacable en el apartado PYMES son los *viveros de empresas*, a distintos niveles, desde el simple hecho de poner locales a disposición de los empresarios interesados, hasta implantación de las infraestructuras necesarias para una pequeña empresa que empieza a establecerse con la ventaja de reducir sus gastos de funcionamiento.

D) La orientación asistencia técnica/formación

En 40 casos este objetivo representa más del 20% del presupuesto, sin que el resto de medidas permitan encuadrarlo en otra orientación. Parece realmente es-

casa la importancia de este destino, cuando la formación es, quizás, el punto básico en el que se debía haber incidido para el desarrollo de una zona. La mayoría de las regiones del objetivo nº 1 presentan carencias al respecto. Basta consultar sus datos estadísticos educativos y de formación profesional.

E) La orientación otras medidas

Hay 10 grupos que no pueden encuadrarse en ninguna de las orientaciones anteriores, pero sí destacan en ellos el destino **Otras medidas**. Esta orientación se lleva más del 15% del presupuesto, aunque hay un caso extremo, con el 43%.

F) Grupos en el perfil tipo

La última gran orientación engloba a aquellos grupos en los que sus destinos se acercan enormemente a la media de los grupos comunitarios que recogíamos en el cuadro nº 6: a esta orientación le llama el Centro de Animación LEADER **Perfil tipo**.

4. ALGUNOS COMENTARIOS GENERALES SOBRE LOS LEADER I DE ESPAÑA

El Cuadro nº 7 resume los programas españoles, el presupuesto previsto para cada uno de ellos y los porcentajes de aquél asignados para cada medida. A la vista de estos datos, la mencionada publicación del Centro de Animación LEADER (AEIDL) extrae algunas conclusiones, a las que añadimos otras aportaciones nuestras, derivadas del estudio de los mismos:

- Los G.A.L. realizan una apuesta decidida por el **turismo rural**, cuya oferta se ha visto incrementada de manera notable (más de 200 nuevas plazas de alojamiento). Pero está claro que no todas las zonas cuentan con auténticas posibilidades a corto-medio plazo (por las características de la zona, por la formación y/o cualificación de los recursos humanos, por las carencias de infraestructura y servicios básicos, ante la inexistencia de un producto turístico atractivo y coordinado, por la falta de una política de normalización y ordenación de la oferta, etc.). Aunque la demanda es creciente (un 6-7% de media los últimos años en la U.E., el doble que el turismo de sol y playa), habrá que estimular fuertemente esa demanda y *“vender a la Europa urbana y a otros consumidores potenciales este turismo de calidad”*⁴.
- Contrasta con ello, la poca importancia relativa dada en los proyectos a **valorización de los productos agrícolas** (16'36% en la U.E., el 14'3% en España), si bien en algunos casos que hemos analizado, y también en el citado Repertorio, este concepto aparece mezclado con el desarrollo de las PYMES

(16'04% y 15'68%). Una de las razones de esta poca importancia, quizás sea el breve plazo de tiempo de que se dispuso para elaborar los programas.

- En cuanto a la **formación de los recursos humanos y los agentes de D.R.**, es llamativa la escasa cantidad consignada tanto en los LEADER comunitarios como en los españoles (6'03% y 5'72% respectivamente). Ello parece deberse a una o varias de estas razones: disponer ya de este personal, existir otros programas e iniciativas específicas (NOW, HORIZON, LEDA, etc.), o incluso no haber considerado prioritaria esta medida.
- Como característica relevante de los grupos LEADER estaría la **gran diversidad de estrategias, líneas de acción y proyectos** planteados, lo que en sí misma ha sido enriquecedora para la propia iniciativa, así como de cara a facilitar los intercambios, establecer acuerdos de colaboración entre los G.A.L., y posibilitar actuaciones sinérgicas y de partenariado.

Por otro lado, a lo largo de los tres años que lleva desarrollándose el programa en España y aunque aún falta la evaluación final de los G.A.L., que en nuestra opinión será en general positiva, hemos ido detectando a través de contactos y estudios realizados algunos **factores de bloqueo** que han interferido en la buena marcha del programa. He aquí algunos:

- Uno de los pilares en los que se basaban la estrategia LEADER y los programas comarcales era su **enfoque de desarrollo endógeno y local**, basado en la movilización y dinamización de las capacidades autóctonas para emprender actividades económicas viables. Esta labor en el caso del LEADER I ha sido escasa, y de ahí que para la LEADER II se incluya la posibilidad de financiar, previamente a la aprobación del propio programa, ese tipo de actuaciones, a fin de que se logre integrar a los agentes económicos y sociales de la zona, a través de los G.A.L., en el diseño y posterior gestión de aquél, asegurando así el éxito de los proyectos aprobados. Es lo que la Unión Europea (U.E.) ha denominado fase previa de "adquisición de capacidades".
- Se ha detectado también una **elevada implicación institucional pública** en la composición y en la toma de decisiones de los órganos gestores de los Centros de Desarrollo Rural (CEDER)⁵, lo que en general no puede considerarse como factor positivo a la hora de asegurar una dinámica permanente de desarrollo en la zona, al asumir el sector público un protagonismo que deberían cumplir los agentes socioeconómicos y la sociedad civil.
- Por eso mismo, en el diseño de las grandes estrategias de actuación, y en bastantes programas, **no ha habido participación relevante de los actores sociales** ubicados en la comarca, en algunos casos debido a la forma

jurídica adoptada por el G.A.L.: mayoritariamente los grupos se constituyeron como sociedades anónimas –con su consecuente aportación económica– obstaculizando la participación de los agentes sociales, y marginando con ello a grupos ecologistas, culturales, cooperativas, PYMES... con escasos medios económicos, y que posiblemente hubiesen entrado en el G.A.L. de haberse optado por la fórmula de una asociación. En Andalucía seis de los nueve G.A.L. de la LEADER I adoptaron la fórmula de sociedad anónima, dos la de asociación y uno es un consorcio institucional. La escasa participación del tejido social y de sus movimientos sociales ha creado, en ocasiones, disfunciones por falta de información, coordinación y adecuación a la variedad de estructuras socioeconómicas y problemática de estas zonas desfavorecidas. No debe olvidarse que uno de los objetivos, y de las ventajas, del LEADER era precisamente la de dotar de gran flexibilidad a las actuaciones comarcales y lograr la movilización socioeconómica de la iniciativa privada local, lo que resulta más difícil bajo la fórmula de sociedad anónima donde rige el principio de voto en función de la aportación al capital social. La propia UE, los organismos intermediarios y las regiones parecen haberlo entendido, y el programa LEADER II incide en la necesidad de alcanzar mayores cotas de apertura y adaptación a las especiales características y situaciones, permanentes o coyunturales, de las futuras comarcas acogidas a la iniciativa, e insiste en la **necesidad de implicar a los agentes sociales privados** en el programa de desarrollo comarcal.

- Pues uno de los objetivos LEADER era **la movilización socioeconómica de la población comarcal** a fin de que presenten proyectos e involucrarla en la dinámica de un desarrollo sostenido. Este proceso en el LEADER I se ha llevado a cabo mediante dos vías: la difusión y divulgación de la iniciativa y, posteriormente, del programa, o bien por una participación relevante de los agentes sociales, económicos e institucionales ya desde el momento de concepción del programa comarcal. Normalmente esto va ligado también con tres modelos diferentes de intervención posterior: la de los CEDER en que sus técnicos se han limitado a informar de las posibilidades del programa y a gestionar y financiar los proyectos presentados por las PYMES, cooperativas, artesanos, etc.; la de aquellos CEDER en los que se ha involucrado a sus técnicos junto a los actores sociales y sus organizaciones privadas a asumir el protagonismo en la realización del programa de desarrollo comarcal; y, por último, en otras ocasiones, ha sido preciso intervenir a fondo para localizar proyectos empresariales (de dentro o de fuera de la zona) o iniciativas locales, que permitieran cumplir con los objetivos y compromisos especificados en el programa que se había elaborado.
- La iniciativa LEADER ha venido a **incidir en zonas en donde ya estaban aplicándose otros programas o actuaciones administrativas**. Entre ellos

de la U.E. están los marcos comunitarios de apoyo, los programas operativos, las operaciones integradas, los Programas Integrados Mediterráneos, etc; y de España los programas para zonas de agricultura de montaña, los planes integrados de desarrollo para espacios naturales protegidos, las comarcas de Reforma Agraria en Andalucía y Extremadura, los planes de D.R. en aplicación en varias regiones, etc. etc. Esta situación ha originado complicaciones, duplicaciones y problemas de celos y competencias. Por ejemplo en el caso de Andalucía en el campo del turismo rural, del apoyo a las PYMES y en la formación profesional y ocupacional. Por ello es clave la labor de coordinación del CEDER para lograr una mayor efectividad de las actuaciones programadas en cada zona, y, en este sentido, y para la aplicación de sus Fondos Estructurales, la U.E. establece claramente el ejercicio de los principios de cooperación y adicionalidad e intenta impedir la capitalización de sus recursos económicos por parte de la Administración Pública, entendida ésta en un sentido omnicompreensivo (nacional, autonómica y local).

- En este sentido el disponer **de estudios y diagnósticos previos** de las necesidades, fortalezas y oportunidades más relevantes de una zona ha podido comprobarse que resulta ser un factor fundamental en la estrategia de D.R.. Aquellas comarcas que ya los poseían, o los han puesto a punto con rapidez, han sido en general las que mayor éxito están alcanzando. Especialmente cuando esta fase previa ha ido acompañada de la participación activa de los actores sociales y la sociedad local afectada planteando objetivos y definiendo estrategias.
- Aspecto interesante ha sido, asimismo, contemplar los **modos de actuación de los técnicos del CEDER**: por un lado existen los que han implicado a sus técnicos directamente en la concepción y elaboración de los proyectos y en su gestión y desarrollo, y otros CEDER que sólo han asumido la responsabilidad de prestar orientaciones técnicas y asegurar financiación privilegiada a los proyectos presentados por la iniciativa privada y evaluados positivamente por su Consejo de Administración. Una u otra opción ha dependido mucho de las características de la actividad económica y comercial, que cada zona posee.
- En cuanto a la **evaluación de los proyectos**, si bien en todos los casos que conocemos existe una comisión encargada de efectuarla, los procedimientos que se han seguido varían enormemente: en unos casos, son los técnicos del CEDER los que analizan la viabilidad de los mismos e informan al Consejo de Administración y, en otras ocasiones, se han establecido previamente unos criterios e indicadores, sobre la zona y sobre los contenidos de los proyectos, que ha facilitado la decisión sobre su aceptación o

rechazo. El problema ha surgido con ocasión de que algún proyecto ha sido aprobado (o rechazado) frente a la opinión de algún organismo supramarcial o ente local. Con todo, la existencia del Grupo de Acción Local como organismo directivo, y del CEDER como órgano gestor, ha ayudado a solventar estas disfunciones, y a hacer converger a las instituciones y grupos de interés en pro de una simplificación burocrática y de la gestión del programa común. Una medida, por otro lado, vívamente recomendada por todos los organismos y expertos en D.R.

No cabe duda que **el éxito de la iniciativa está en función de la capacidad de la población local para asumir mayores riesgos y compromisos**. La implicación en el G.A.L. de actores con implantación, capacidad de liderazgo y participación en la filosofía del programa es un elemento prácticamente indispensable para asegurar su éxito. La existencia de alguna actividad económica innovadora y simbólica, concreta y relevante actuaría también como efecto multiplicador, y facilitador de otras en la misma dirección, o para la creación de sinergias y economías de escala entre diferentes iniciativas.

En cuanto a la **inversión prevista por el programa**, para España, según datos provisionales –pero casi definitivos–, en los grupos españoles se ha realizado en general satisfactoriamente, superándose globalmente los compromisos adquiridos. En el caso de Andalucía en sólo dos casos no se habría llegado a alcanzar las cifras de inversión previstas.

Por otro lado, **se ha detectado un desigual impacto de la aplicación del programa**, tanto territorialmente en los diferentes municipios integrantes en un grupo de acción local, como en los proyectos (públicos y privados) presentados al CEDER. Aunque es normal la especialización municipal y empresarial en cada zona y/o con respecto a otras, en ocasiones los proyectos han pecado o bien de excesivamente ambiciosos, o, por el contrario, de un localismo que los hacía poco justificables de cara a su financiación por el LEADER.

También entre varias de las poblaciones afectadas **existen opiniones críticas sobre el procedimiento de generación y elaboración del programa, y la participación en él de los actores socioeconómicos comarcales**. Se ha achacado el que, en muchos grupos, las administraciones y entidades públicas han politizado en exceso el marco de actuación, la selección de los proyectos, y la aportación de recursos financieros, materiales y técnicos, e incluso favoreciendo a proyectos propios cuyo diseño y ejecución estaba ya planificado.

También en los LEADER I son notorias algunas **carencias importantes a la hora de promover un desarrollo rural integrado**: por ejemplo marginar la agricultura y primar en exceso en turismo rural, no poner un mayor énfasis en la forma-

ción y en la gestión de los aspectos ambientales y ecológicos (y en particular los residuos y la contaminación), como tampoco en la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos precisos para la consolidación del tejido económico y social.

- Por otro lado, hemos escuchado comentarios acerca de que la **red de coordinación y animación de los LEADER europeos no ha cubierto suficientemente sus funciones**, especialmente en la coordinación de esfuerzos y estrategias conjuntas y en la cooperación transnacional. Algunas regiones, por ejemplo Andalucía, han creado posteriormente su propia red complementaria: Asociación LEADER de Andalucía (A.L.A.), cuyo impacto se está haciendo ya notar en cuanto a coordinación de actuaciones de los G.A.L. y en la interlocución con la Administración andaluza. Posteriormente abordamos este aspecto con mayor detalle.

5. APLICACION DEL PROGRAMA LEADER I EN ANDALUCIA

Un total de 9 programas G.A.L. fueron aprobados en la primera convocatoria de esta iniciativa en Andalucía. Sus características y el presupuesto que le fue aprobado aparecen reflejados en el Cuadro nº 8.

Llama la atención, como ocurría a nivel global en Europa, el en nuestra opinión excesivo porcentaje de fondos asignado al turismo rural, especialmente en La Alpujarra (un 82%) y la Sierra Norte de Sevilla (un 70%) frente al reducido presupuesto dedicado a la formación del capital humano (3'96%) en una región como Andalucía tan necesitada de ésta. Tampoco son importantes los recursos consagrados a funcionamiento del CEDER (4'69%), a valorización de recursos agrarios (11'27%), y al apoyo a la artesanía y las PYMES (14'8%).

Pese a todo, la ejecución del programa puede considerarse en términos globales como positiva. A falta de cerrar las partidas definitivas la inversión total en las 9 zonas rurales había superado a finales de Diciembre de 1994 los catorce mil quinientos millones de ptas., lo que supone algo más del 178% de las inversiones previstas (8.112 millones de ptas.) en los programas. Por ello, a final de Abril de este año, 1995, cuando se cierre definitivamente la ejecución del programa LEADER I, Andalucía habrá percibido casi cinco mil millones de ptas. en subvenciones procedentes de la U.E. y de la Administración Central. Pero, sobre todo, se han creado unas pautas de comportamiento y una dinámica de desarrollo rural en la región que es preciso potenciar y estimular. De hecho al programa LEADER II se han presentado un total de cincuenta y una solicitudes, lo que patentiza el interés despertado por esta herramienta de impulso económico para el medio rural.

En razón de nuestro trabajo de I+D y con el fin de profundizar en lo anterior y en el conocimiento de los LEADER andaluces, hemos mantenido varias reuniones individuales con gerentes y directivos de los CEDER, además de una jornada completa y plenaria (faltó uno) a finales del año 1994 en el que cumplimentaron individualmente un cuestionario, debatieron una serie de puntos y se analizó el estado de los compromisos económicos asumidos. Las principales conclusiones fueron:

– En cuanto al **papel del desarrollo agrario en el D.R.**, aspecto en parte dejado de lado en el LEADER I, los gerentes insisten en que debe ser un componente esencial del mismo, dado que todas las zonas cuentan con un porcentaje de población activa en el sector superior al 20%. Eso sí, mediante una agricultura socialmente más vertebrada (cooperativas, asociaciones, etc.), por la obtención de productos de mayor calidad (por ejemplo potenciando las denominaciones de origen o la agricultura ecológica), y tratando de actuar sobre la comercialización, la organización del sector y la búsqueda de huecos de mercado.

– Como ya se ha mencionado, el **turismo rural** es la estrategia principal y mayoritaria de diversificación económica adoptada por los G.A.L. Ello ha producido un incremento de plazas hoteleras que, en el caso de los LEADER de Andalucía, supera los dos millares. No obstante, los propios gerentes afirman que no debe mitificarse como la panacea del D.R., y que, incluso en zonas consideradas idóneas, se observa sólo una escasa ocupación. A su juicio, habría que realizar además, y simultáneamente, varias acciones:

- Campaña de sensibilización e información a toda la sociedad sobre esta modalidad turística aún poco conocida y practicada en España.
- No circunscribirse a un solo modelo de turismo rural, sino a varios, y adaptarse en el diseño de productos turísticos a las características y posibilidades que puede presentar cada zona.
- Necesidad de potenciar, al mismo tiempo que los alojamientos y/o la restauración, una oferta complementaria y otro tipo paquetes turísticos, así como actividades, económicas y conexas, como puede ser la artesanía, la prestación de servicios a personas de la tercera edad, la práctica de deportes, etc.
- Solucionar problemas legales, fiscales y de ordenación existentes en el turismo rural andaluz, como los ligados a la constitución de una central de reservas, y al tratamiento diferenciado de este tipo de oferta respecto a los otros tipos de instalaciones turísticas, y en particular para las englobadas en el marco del agroturismo. Otras Comunidades Autónomas han sabido hacerlo a satisfacción, tanto de los oferentes como de los consumidores.
- Realización de estudios en profundidad sobre la demanda, oferta y el modelo de turismo rural en Andalucía, que deberían contemplar entre otros los siguientes aspectos:

CUADRO Nº 7
ORIENTACIONES DE LOS G.A.L. ESPAÑOLES (1991)

Nº GAL	NOMBRE DEL GAL	TOTAL MECU	ASIST. TECNICA	FORMACION	TURISMO	% PYME AR-TESANIA	VALORI-ZACION	FUNCIO-NAMIENTO	OTROS
ES01	ALCARRIA CONQUENSE	5,009	14,05	5,09	66,70	11,00	2,32	0,84	-
ES02	ALPUJARRA	9,829	4,22	2,27	82,02	5,47	3,13	2,89	-
ES03	ANCARES FORNELLA	7,094	4,20	5,41	26,76	37,75	11,50	1,83	17,55
ES04	SIERRA TRAMONTANA	6,874	3,29	-	70,19	11,30	5,15	10,07	-
ES05	LA PALMA	5,215	4,50	7,23	65,98	1,34	13,57	6,08	1,30
ES06	SIERRA DE GATA	4,830	5,96	4,76	57,97	8,76	16,07	6,48	-
ES07	SIERRA DE BEJAR-FRANCIA	4,725	1,14	0,97	45,48	27,17	13,53	10,88	0,83
ES08	AURRERA	14,170	1,48	4,45	38,04	44,67	0,50	5,43	5,43
ES09	SIERRA DE CADIZ	65,85	3,95	4,19	56,52	27,44	2,90	5,00	-
ES10	AXARQUIA INTERIOR	6,200	10,11	2,48	63,69	3,10	16,26	4,36	-
ES11	ALTO PALANCIA ALTO MIJARES	7,181	2,19	0,56	69,70	20,60	4,18	2,77	-
ES12	CENTRO OCCIDENTAL DE GRAN CANARIA	4,634	2,16	2,24	32,17	26,22	22,71	8,31	1,19
ES13	CAMPO DE CALATRAVA	2,516	4,93	24,28	56,48	5,05	6,12	3,14	-
ES14	LA LOMA	4,105	7,75	8,70	58,42	13,76	7,50	3,87	-
ES15	MERINDADES	4,107	11,35	4,36	36,57	28,83	13,54	3,50	1,85
ES16	ORIENTE DE ASTURIAS	4,105	-	1,63	62,97	5,80	23,61	5,99	-
ES17	RIO TINTO	1,669	8,75	-	76,75	-	-	4,61	9,89
ES18	SERRANIA DE RONDA	7,790	4,58	1,17	48,85	31,59	5,04	3,21	5,56
ES19	TIERRA DE CAMPOS CAMINO DE SANTIAGO	8,981	2,52	3,65	44,88	24,05	15,70	6,28	2,92
ES20	URBION	9,410	3,67	5,23	61,18	18,39	6,62	4,91	-
ES21	NAVARRA	20,793	6,27	13,44	28,09	11,47	33,29	2,50	4,94
ES22	SOBRARBE/ RIBAGORZA	8,590	5,73	10,30	40,93	20,45	15,01	7,58	-
ES23	LA RIOJA	3,516	0,57	3,50	74,09	2,84	10,16	7,96	0,88
ES24	FUERTEVENTURA	5,379	9,84	2,33	7,34	8,59	51,55	10,24	10,11
ES25	LA SERENA	4,937	4,05	7,01	39,84	29,78	17,30	2,02	-
ES26	BAIXO MIÑO	5,278	8,05	3,49	57,22	7,33	18,21	5,70	-

Nº GAL	NOMBRE DEL GAL	TOTAL MECU	ASIST. TECNICA	FORMACION	TURISMO	% PYME ARTESANIA	VALORIZACION	FUNCIONAMIENTO	OTROS
ES27	MENORCA	2,700	4,44	15,56	38,15	15,19	22,96	3,70	-
ES28	LA MANCHUELA	4,853	5,85	4,60	64,87	16,32	3,62	4,74	-
ES29	MAESTRAZGO	11,193	3,42	1,57	38,77	8,29	41,49	3,77	2,69
ES30	TENERIFE	4,986	5,48	14,84	23,25	26,03	22,14	7,18	1,08
ES31	SERRANIA DE CUENCA	4,940	1,09	-	59,98	1,56	34,25	3,12	-
ES32	TERRA ALTA	9,990	0,70	3,80	64,36	13,52	8,01	2,30	7,31
ES33	PALLARS	6,513	-	-	86,96	1,26	9,52	2,26	-
ES34	MONTANA DE LUGO	5,955	2,97	13,05	36,76	31,32	3,83	10,54	1,53
ES35	SIERRA NORTE DE SEVILLA	10,001	5,01	4,62	70,38	4,99	7,31	7,69	-
ES36	ELS PORTS	5,514	6,02	-	63,29	24,48	1,16	5,05	-
ES37	MONTANA PALENTINA	6,275	6,37	2,81	65,59	6,85	12,26	6,12	-
ES38	DAROCA-CALAMOCHA	4,412	6,69	33,73	27,74	16,41	10,74	2,60	2,09
ES39	MOLINA DE ARAGON ALTO TAJO	6,962	-	1,67	66,14	11,06	16,27	4,86	-
ES40	SIERRA SUR DE SEVILLA	7,255	6,37	3,71	15,91	37,32	31,81	4,88	-
ES41	SUBBETICA CORDOBESA	6,829	5,37	8,14	56,75	2,23	22,59	4,92	-
ES42	SIERRA NORTE DE MURCIA	7,391	2,03	6,22	51,97	18,67	16,64	4,47	-
ES43	MONTANA ALICANTE	8,871	1,30	1,74	87,51	3,03	1,72	2,98	1,72
ES44	VALLE DE AMBLES ALBERCHE	7,470	6,49	10,40	33,73	13,28	9,72	4,33	22,05
ES45	SIERRA DEL SEGURA	7,869	9,51	4,46	42,23	29,32	7,32	4,29	2,87
ES46	OSCOS-EO	6,187	1,12	2,97	61,81	4,22	16,41	13,47	-
ES47	SIERRA NORTE DE MADRID	3,130	-	4,89	73,96	-	2,97	7,38	10,80
ES48	LA ALCANTARA	4,366	4,26	4,95	33,65	16,58	32,06	8,50	-
ES49	CASTRELO DO VAL VIZARDEVOS	1,591	5,28	9,62	43,24	12,07	15,40	4,78	9,61
ES50	PORTO DE MOUROS	7,295	4,37	6,91	61,49	2,21	14,05	8,86	2,11
ES51	SAJA-NANSA	6,113	3,86	12,04	66,60	13,72	3,78	-	-
ES52	VALLE DEL JERTE	4,017	4,11	11,77	32,89	1,62	40,28	9,33	-

FUENTE: AEIDL (1992). Repertorio de los 217 G.A.L. y elaboración propia.

CUADRO Nº 8
PRESUPUESTO DE LOS G.A.L. ANDALUCES (1991)

NOMBRE DEL GAL	TOTAL MECU	ASIS. TECN.	FORMACION	TURISMO	PYME ARTES.	VALORIZACION	FUNCIONAMIENTO	OTROS
ALPUJARRA	9829	415	223	8061	538	308	284	-
S. CADIZ	6585	260	276	3722	1807	191	329	-
AXARQUIA INTERIOR	6200	627	154	3949	192	1008	11270	-
LA LOMA	4105	318	357	2398	565	308	159	-
RIO TINTO	1669	146	-	1281	-	-	77	165
SERRANIA DE RONDA	7790	357	91	3805	2461	393	250	433
S. NORTE SEVILLA	10001	501	462	7039	499	731	769	-
S. SUR SEVILLA	7255	462	269	1154	2708	2038	354	-
SUBBET. CORDOBA	6829	367	556	3875	152	1543	336	-
TOTAL	60263	3453	2388	35284	8922	6790	2828	598
%	100	5,73	3,96	58,55	14,80	11,27	4,69	0,99

FUENTE: AEIDL (1992). Clasificación tipológica de los GAL y elaboración propia.

- Idoneidad estructural, paisajística y ambiental de la zona a promocionar.
 - Tipificación de la oferta por zonas.
 - Inventario de actividades complementarias existentes, necesarias y posibles.
 - Análisis de la demanda, su perfil y su cuantificación.
 - Cálculos relativos a la capacidad de acogida por zonas, y en especial en los parques naturales y nacionales.
 - Índices de estacionalidad turística.
 - Evaluación de la rentabilidad e impacto de la actividad turística.
 - Definición de parámetros de calidad y sus normas de control.
 - Tratamiento **normativo** y **fiscal** diferenciado de esta oferta y su calidad.
 - Implicación real del sector en el diseño de la política turística rural.
- En relación con el **asociacionismo y la dinamización social y cultural** de la población rural, tanto en la generación como en la realización del programa comarcal es precisa la existencia de interlocutores válidos que puedan desempeñar las funciones gestoras y de asistencia técnica que las tradicionales peñas, asociaciones, grupos, cooperativas, etc. vienen prestando en el medio rural y que, o no

efectúan con suficiencia, o lo hacen deficientemente. Por otro lado, el debate se planteó en si era necesario forzar a la población a asociarse, o bien es mejor que sea la sociedad rural la que se preocupe de hacerlo, y se convenza de ello. Nadie discutió, eso sí, la gran necesidad que tiene el mundo rural de vertebrarse socialmente de cara a una mejor defensa de sus intereses.

– Con respecto a la **comercialización y promoción de productos típicos**, todos los gerentes del CEDER poseen interés en el uso o la creación de algún tipo de marca o etiqueta de calidad comarcal, pero se plantean dificultades a la hora de homogeneizar unos criterios comunes, y sobre el respeto de los productores a las normas adoptadas al respecto. Son conscientes de que para hacer más competitivos los productos de estas zonas deprimidas, hay que valorizar al menos cuatro aspectos:

- “Dieta mediterránea”.
- Productos de calidad (ligados a montaña, natural, etc.).
- A ser posible productos ecológicos (muchos productos mediterráneos lo son ya o podrían serlo sin gran esfuerzo de adaptación).
- Reorganización de las normas de control de la sanidad y salubridad de los alimentos, enfocadas hacia la prestación de un servicio técnico, más que a prohibir el comercio de productos locales, puesto que con ello se estaría haciendo de paso el juego a los grandes grupos agroalimentarios.

– En **política medioambiental y medidas agroambientales**, todos los G.A.L. han desarrollado algunas actuaciones al respecto, pero encuentran dos factores de bloqueo:

- a) En la actuación sobre el medio ambiente habría que diferenciar dos niveles: la Administración, que debe desempeñar un rol de protagonista, y los grupos LEADER a quienes correspondería la concienciación y ejecución de pequeños proyectos de demostración y ejemplarizantes que sirvan de acicate para una mayor implicación de todos en la tarea conservacionista. Ligado a ello debería estar también la protección y cuidado del entorno y del patrimonio rural edificado.
- b) La legislación española sobre agricultura ecológica, que aún no está bien configurada, y presenta diferencias con la comunitaria, si bien según informaciones que poseemos ambas se hallan en revisión, lo que dará paso a una posterior y complementaria normativa regional.

Finalmente, muchas zonas andaluzas son conocidas por su **riqueza de recursos naturales y gran biodiversidad**, y sería conveniente poner a punto una

línea de acción específica para ayudar a grupos, colectivos o agricultores que contribuyan a su mantenimiento y recuperación.

– En cuanto a las **relaciones entre los G.A.L. y las Administraciones Públicas**, aunque valoradas positivamente, el principal problema que encuentran los grupos es la descoordinación y el gran número de instancias administrativas al que han de acceder aquéllos para obtener el apoyo institucional a sus proyectos. Varios CEDER han actuado como una especie de ventanilla única en la tramitación y evaluación de los proyectos, y los técnicos valoran positivamente sus resultados. Animan a la Administración Andaluza a que pudiera llegar, instrumentar, en lo posible, esta medida para los proyectos de desarrollo rural cofinanciados por ella.

– Entre los 9 Grupos de Andalucía se constituyó la **Asociación LEADER de Andalucía (A.L.A.)**, cuyo funcionamiento ha impactado ya positivamente en la marcha de la iniciativa en la región. Tres puntos destacan en su labor:

- Ha facilitado los intercambios entre los GAL, y hecho surgir algunos proyectos comunes.
- Ha actuado como interlocutor de calidad entre los grupos y ante las administraciones públicas, especialmente la regional, y reivindicando un mayor protagonismo de los CEDER y sus equipos como agentes y actores en el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA).
- Ha servido para coordinar y asesorar en la puesta a punto de proyectos a los grupos LEADER I, y se plantea seguir haciéndolo asimismo en los que surjan la iniciativa LEADER II.

– En el punto de **formación de recursos humanos**, el principal obstáculo encontrado es la adaptación y coordinación de sus proyectos formativos con la realidad, exigencias y programas formativos reglados con que cuentan los organismos públicos educativos y de formación profesional y educacional. En este sentido juzgan como importante la función que podría desempeñar A.L.A. de cara a la coordinación y concentración de actuaciones formativas, y para efectuar una puesta en común de un estudio de las necesidades formativas en materias relacionadas con el D.R. y que no responden necesariamente al perfil de los cursos reglados programados por la Administración.

– Finalmente, en la reunión se suscitó el tema del **marco fiscal y administrativo**, en el que cabría hacer un gran esfuerzo público de adaptación a la actual realidad del mundo rural andaluz, y a las nuevas figuras y proyectos de desarrollo que en él están surgiendo. Por ejemplo en los temas de la ordenación y la fiscalidad del agroturismo, y la venta de productos típicos en la explotación, en la sanidad

alimentaria y veterinaria de estos productos, en el ejercicio de la pluriactividad y su régimen económico, fiscal y de la seguridad social, en la coordinación de actuaciones sectoriales, en la cesión de protagonismo a la sociedad civil organizada, en la aplicación de los principios comunitarios de subsidiariedad, cooperación y coordinación, etc., etc.

CONCLUSION

La iniciativa comunitaria de desarrollo rural LEADER I, ha significado una respuesta innovadora por parte de la U.E. a los problemas de sus zonas rurales menos desarrolladas (la de los objetivos 1 y 5 b). Muchas áreas rurales cuentan, además de su agricultura, con recursos y medios capaces de ser movilizados y puestos en valor. Esto requiere la adopción de políticas multisectoriales y de colaboración entre los sectores público y privado, y entre todos los actores y agentes de una comunidad rural a fin de lograr su desarrollo rural endógeno armónico y autosostenido. Esa fue la intención que pretendía el informe comunitario sobre "El Futuro del Mundo Rural", fuente principal de inspiración de la mencionada iniciativa.

En España, y en particular en Andalucía, el programa LEADER I ha demostrado ser bastante eficaz en cuanto a la movilización de la población, la promoción de la actividad económica y la vertebración social de algunas zonas desfavorecidas en las que ha sido aplicado. Varios aspectos sería deseable que se enfocaran desde otro prisma más eficiente y acorde con el modelo de desarrollo endógeno e integrado que impregnó a la iniciativa en su diseño y orígenes (el peso excesivo otorgado al fomento del turismo es un ejemplo de esta disfunción). Ahora que se cuenta con mayor experiencia y duración de la iniciativa, con los cuantiosos recursos económicos previstos, algo más de tiempo para preparar los programas, y el carácter innovador, flexible y multisectorial y de cooperación transnacional que pretende dársele a las actuaciones de estos grupos, es de esperar que el impacto beneficioso del programa además de cubrir un mayor espacio territorial, llegue a consolidar un modelo de desarrollo rural con resultados más positivos, para las áreas rurales andaluzas en particular, y para España y toda Europa en general.

BIBLIOGRAFIA

- COMISION DE LA CE (1988): "El Futuro del Mundo Rural". Doc COM(88)50 final.
- COMISION DE LA CE (1991): "Evolución y Futuro de la PAC". Doc COM(91) 100 final.
- COMMINS, Patrick (1992): "Creación de empleo para los jóvenes". Coloquio "Para que LEADER sea un éxito". Bruselas.
- NEWBY, H. (1988): *Agriculture and Beyond*. University Wisconsin Press.
- LANASPEZE, Jean-Baptiste (1992): "El turismo: motor de desarrollo". Coloquio "Para que LEADER sea un éxito". Bruselas.
- OCDE (1993): *Quel avenir pour nos campagnes? Une politique de développement rural*. Paris.
- CELLULE D'ANIMATION LEADER/AEIDL (1994): *Répertoire des 217 groupes d'action locale*. 454 pág.
- CENTRO DE ANIMACION LEADER/ASSOCIATION EUROPEENNE D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL (AEIDL) (1992). *LEADER. Clasificación tipológica de los grupos de acción local*.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES/RESEAU MEDEF (1992): *Les facteurs de résistance à la marginalisation dans les zones de montagne et défavorisées méditerranéennes communautaires.*" Serie Documentos. Luxembourg. 213 pág.

NOTAS

1. Nos referimos tanto a los modelos de desarrollo local a ultranza, los de desarrollo de tipo sectorial, los fundados en la autosuficiencia, autogestión y autoconsumo, los planificados y decretados por la Administración "desde fuera", o los basados exclusivamente en dotación de equipamientos e infraestructuras de comunicación. Como ejemplo de esto último, VERA CAO PINNA comentando programas de desarrollo rural del Mezzogiorno ya afirmó sarcásticamente: "les hicieron carreteras y autopistas, (como actuación más relevante), y los moradores (de estas zonas) las aprovecharon para salir de estampida camino de las grandes fábricas y urbes del Norte de Italia".
2. En cuyo seno se llevaron a cabo interesantes estudios sobre desarrollo en zonas desfavorecidas mediterráneas europeas.
3. Según la propia convocatoria se trata de una iniciativa "demostrativa" de D.R.
4. 30 de los 52 G.A.L. españoles se encuadran e la orientación turismo. Repertorio de los 217 G.A.L. AEIDL. 1994.
5. Sólo hay 3 G.A.L. en España en los que la participación privada es total, frente a 6 en los que los socios son todos públicos. En los 43 grupos restantes la formación es mixta, aunque la participación pública global es mayor que la privada.