

# **INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL EN LA ECONOMÍA SORIANA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA (1.990-2.000).**

**María Dolores MUÑOZ SÁNCHEZ y Blanca GARCÍA GÓMEZ.**  
**Departamento de Economía y Administración de Empresas.**  
**Universidad de Valladolid.**

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

No sólo la reforma de la Política agrícola común de 1.992 cuyo objetivo era introducir una orientación basada en el factor mercado y en la atención al medio ambiente, influye decisivamente en el desarrollo de las zonas rurales.

Desde la reorganización de los fondos estructurales en 1.988, es posible acompañar y reforzar la política de desarrollo rural en los estados miembros a nivel comunitario.

La dotación financiera de los Fondos estructurales, incluido el Fondo destinado a las estructuras agrarias (sección de Orientación del FEOGA) se incrementó notablemente hasta alcanzar actualmente un tercio del presupuesto total de la U.E.

Las zonas rurales de las regiones menos desarrolladas, las zonas del objetivo nº 1<sup>1</sup>, las zonas rurales con dificultades del objetivo nº 5b<sup>2</sup> y, posteriormente, las zonas casi despobladas del objetivo nº 6 se benefician desde entonces de esa ayuda.

Sin dejar los programas en curso, era preciso seguir buscando nuevas ideas y mecanismos, de manera que no sólo dispongamos de nuevos conceptos viables desde el punto de vista teórico, sino que, además, podamos experimentarlos sobre el terreno.

Así nació la iniciativa comunitaria Leader (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural), introducida en 1.991 para completar los programas operativos, en un primer momento durante un período de 3 años. Leader I marcó el comienzo de una nueva forma de desarrollo rural.

Principales características de la iniciativa Leader:

---

<sup>1</sup> Cuya renta per cápita esté por debajo del 75% de la media comunitaria

<sup>2</sup> Zonas que han sufrido procesos de reconversión industrial

- Leader se basa en la participación activa de la población interesada, de las empresas, de las asociaciones y de la administración de las zonas rurales beneficiarias. Leader invierte en la población local, para que la cooperación sea factible, las zonas Leader deben estar delimitadas localmente. Así los grupos Leader se integran en asociaciones locales sin las cuales cualquier cambio sería prácticamente imposible.
- Medidas innovadoras son prioritarias.
- Interconexiones entre todas las regiones para poder sacar partido de la experiencia de los distintos grupos Leader.

Los 217 grupos Leader de la primera generación han tenido muchas ideas para impulsar a sus regiones, siendo el turismo el tema de mayor interés. La colaboración y compromiso de la población local son la mejor garantía para conseguir formas de turismo duraderas y no agresivas.

Muy relacionado con las actividades turísticas suele haber un segundo aspecto fundamental de las actividades Leader, que consiste en el incremento de valor añadido de los productos de la agricultura.

Tercer punto, apoyo a las PYMES y a los talleres artesanales.

La U.E. ha apoyado las ideas de los grupos Leader para que sirvan de ejemplo a otras regiones rurales y que todos podamos aprender de sus experiencias.

La iniciativa comunitaria Leader I recibió entre los años 1.991 y 1.994, 442 millones de ecus de ayuda comunitaria. En las 217 zonas Leader que han recibido esta ayuda viven en total mas de 11 millones de habitantes.

En el enfoque Leader, quizás lo más importante sea la movilización de la población rural, el cambio en la mentalidad de las personas y la manera de desarrollar y plasmar en la práctica nuevas ideas.

Se continuó con Leader II, que seguirá en la línea de Leader I, entre la lista de prioridades figuran en los primeros puestos el apoyo a iniciativas locales de desarrollo, las medidas innovadoras y el concepto de red. A estos elementos se añade el apoyo a la colaboración transnacional entre los agentes locales. Leader II fomenta la planificación, producción y comercialización en común de bienes y servicios en todos los ámbitos del desarrollo rural.

En ese mismo período, el Ministerio de Agricultura y las Comunidades autónomas convocan el Programa Operativo de Desarrollo Rural (P.R.O.D.E.R.), basado

en la filosofía del Leader, pero no es una iniciativa comunitaria sino un programa operativo. Observado el éxito de Leader I y ante las numerosas solicitudes para Leader II, la falta de presupuesto para todas las comarcas hizo que se diseñara a nivel del Estado español el PRODER.

La iniciativa comunitaria ha pasado de basarse en proyectos a basarse más bien en programas, Leader se ha hecho adulto, ello también implica mayor carga administrativa y un enfoque más formalizado.

Las zonas rurales de la Comunidad se enfrentan a una serie de problemas que pueden poner seriamente en peligro su futuro, como por ejemplo, el envejecimiento de la población y el éxodo rural, que persisten en algunas regiones o la pérdida de empleos. Sin embargo, cabe señalar que algunas regiones han resuelto con éxito estas dificultades, poniendo en marcha una dinámica territorial que revela su capacidad para encontrar nuevas soluciones a los retos a los que se enfrentan.

## 2.- LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER Y EL PROGRAMA OPERATIVO PRODER EN ESPAÑA.

Estas iniciativas han implantado en España la experiencia que faltaba respecto a la aplicación de programas de desarrollo rural integrado de carácter local, elaborado y gestionado por las propias iniciativas locales (públicas, privadas o mixtas).

La fórmula de cooperación adoptada por las iniciativas locales para la creación de grupos de acción local es muy diversa, la mayor parte integra a los agentes económicos y sociales y a las instituciones de carácter local en una figura con personalidad jurídica propia. Otros, por la imposibilidad legal de su personalidad pública, adoptan fórmulas de cooperación e integración más débiles. Las más representativas son:

- 33 sociedades o asociaciones de carácter civil en las que participan como asociados tanto ente públicos como privados (ayuntamientos, diputaciones, otras instituciones de derecho público) como entes privados (asociaciones, cooperativas, entidades financieras, etc) y organizaciones profesionales agrarias.
- 15 formadas por administraciones públicas de carácter local (mancomunidades de municipios, consorcios entre ayuntamientos, organismos autónomos locales, cabildos o consejos insulares, consejos comarcales, etc).
- 4 fundaciones o patronatos sin ánimo de lucro, amparados por diputaciones o entidades financieras.

Las zonas seleccionadas representan a los más diversos territorios de las 17 comunidades autónomas, repartidas en una superficie de 81.855 km<sup>2</sup> y con una densidad media de 22.6 hb/km<sup>2</sup>.

Los programas aprobados responden a un enfoque global dirigido a paliar los desequilibrios que han limitado tradicionalmente la capacidad de potenciación de los recursos endógenos, y a promover un desarrollo equilibrado.

La inversión total prevista en dichos programas asciende a 43.767 millones de pesetas, de los cuales 15.600 millones de ptas son financiados por la CE. El montante total para Castilla-León, tanto en inversión como en financiación se recoge en la tabla siguiente:

CASTILLA-LEÓN	INVERSIÓN (mill de ptas)	FINANCIACIÓN CE (mill de ptas)
Ancares	922.22	326.82
Asocio de Avila	970.97	276.64
Merindades	533.91	226.33
Montaña palentina	814.97	389.74
Sierras de Francia y Béjar	614.25	301.73
Tierra de Campos-Camino de Santiago.	1167.57	502.84
Urbión	<b>1223.30</b>	<b>490.36</b>
Totales.	6247.19	2525.46

Los fondos estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y Fondo Social Europeo) financiarán 15.600 millones de ptas; representa la ayuda comunitaria el 35.6% de la inversión, siendo el resto financiado por las administraciones públicas nacionales( central, autonómica y local) en una cuantía de 13.055 millones de ptas (29.8%) y el sector privado con 15.112 millones de ptas (34.6%).

Estos programas son objeto de un seguimiento regional, nacional y comunitario. El I.R.Y.D.A. (Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario) coordina la aplicación, gestión y seguimiento de la iniciativa comunitaria Leader en España.

Leader I marcó el inicio de una nueva concepción de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial. , integrado y participativo.

Terminado Leader I, y con la experiencia de la fase anterior que permitirá corregir las posibles deficiencias de cara al futuro, el 1 de Julio se abrió otro proceso de selección de iniciativas y programas que se aplicarán en el período 1995-1.999, correspondiendo a Leader II. En ese mismo período, 1.996-1.999 se desarrolló el PRODER.

Leader II difundió el enfoque de Leader I concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos.

Podrán acceder a las ayudas tanto de LEADER II como de PRODER dos categorías de beneficiarios finales:

En primer lugar, los grupos de acción local en el sentido de la definición recogida por Leader I, es decir, un conjunto de interlocutores públicos y privados que definen en común una estrategia y medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural de dimensión local.

En segundo lugar, otros agentes colectivos públicos o privados del medio rural, siempre y cuando su actuación, se sitúe dentro de una lógica de desarrollo de un territorio local.

La iniciativa comunitaria LEADER II será objeto de una financiación conjunta del Estado miembro y de la Comunidad. La contribución total de los Fondos estructurales a LEADER durante el período comprendido entre 1994 y 1.999 ascenderá a 1.400 millones de ecus a precios de 1.994, de los cuales 900 millones en las regiones objetivo 1.

## 2.- LEADER Y PRODER EN LA PROVINCIA DE SORIA.

Respecto a la provincia de Soria, Leader I se materializó a través del grupo de acción local A.S.O.P.I.V.A.( Asociación Pinares y El Valle).

La comarca de Pinares y El Valle se sitúa en el sistema ibérico en torno a las sierras de Neila, Urbión y Cebollera, el espacio geográfico que abarca comprende 32 municipios situados en el noroeste de la provincia de Soria y el este de Burgos. La superficie supone 1.718.52 km y la población es de 19.173 habitantes.

Las medidas que se gestionan dentro del programa Leader son seis:

Medida 1- Funcionamiento del grupo.

Medida 2- Formación.

Medida 3- Turismo rural.

Medida 4- Apoyo a las PYMES.

Medida 5- Valorización agraria.

Medida 6- Conservación del patrimonio.

Las cifras para Leader I son:

Inversión total- 2.883.380.597 ptas.

Ayuda fondos "Leader"- 546.995.216 ptas.

	INVERSIÓN TOTAL	AYUDA FONDOS LEADER
MEDIDA 1	29.958.500	20.157.760
MEDIDA 2	173.147.205	49.962.448
MEDIDA 3	1.197.070.871	266.514.384
MEDIDA 4	1.308.344.553	145.423.840
MEDIDA 5	108.482.828	18.429.952
MEDIDA 6	66.377.000	46.507.000

Dentro de Leader I, destacar la medida 3 como la de mayor importancia, detallando actividades:

- 9 hoteles/hostales y 3 campings de nueva creación.
- 1 vivienda rural.
- 4 albergues e instalaciones juveniles nuevas.
- 2 ampliaciones de hoteles y 5 ampliaciones de campings.
- 1 campaña de señalización y promoción turística.
- 1 centro de iniciativas.

329 nuevas camas en hoteles/hostales nuevos y 74 en ampliaciones.

1250 nuevas plazas en campings nuevos y 450 en ampliaciones.

143 nuevas plazas en albergues juveniles.

También destacable dentro de la medida 4, apoyo a las Pymes, la creación de 252 puestos de trabajo.

Así como Leader I sólo contó con un grupo de acción local (A.S.O.P.I.V.A.), Leader II contó con dos: A.S.O.P.I.V.A. y A.D.E.M.A y P.R.O.D.E.R. con otros dos grupos de acción local: P.R.O.Y.N.E.R.S.O. y “Asociación Tierras Sorianas del Cid”. Veremos detalladamente cada uno de estos G.A.L.(Grupos de acción local). Estos grupos comprenden el 100% de la provincia de Soria, excepto Soria capital.

**A.S.O.P.I.V.A.** continúa en el programa Leader, ahora con LEADER II.

	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6
Acciones aprobadas			35	62	40	59
Inversión	110.767.160	25.829.760	470.483.036	1.179.458.264	538.219.180	199.979.366
Ayuda Leader II	105.130.608	24.957.900	133.770.714	213.769.512	90.952.705	71.749.362

Sigue en la misma línea de LEADER I, destacable:

22 nuevas empresas tanto individuales como colectivas.

172 empleos creados.

210 empleos consolidados.

Respecto a la medida 5, destacar que todos los habitantes de la comarca están afectados.

Dentro de la medida 3, destacable:

2 nuevos centros de turismo rural, 1 nueva posada de turismo rural, 10 nuevas casas rurales, 1 nuevo hostel familiar, 2 albergues refugios deportivos, 3 campañas de promoción, 2 acciones de mejora de equipamientos en campings, etc.

La Asociación para el desarrollo endógeno de Almazán y otros municipios A.D.E.M.A. está constituida por 49 municipios, junto con instituciones sociales, económicas y culturales, cuyo ámbito territorial se extiende a 3.298 km dónde residen 17.902 habitantes.

EL Programa Operativo Integrado de Desarrollo Rural se afronta desde una sextuple estrategia:

- 1) Mantenimiento de los efectivos poblacionales en el conjunto del territorio. Los bajísimos niveles de ocupación del territorio, 5 habitantes por km en 1.994 para el conjunto, lo que supone que existan amplias zonas en las que no se alcanza una densidad de 2hb/km, se constituye en uno de los principales estrangulamientos para articular cualquier política de desarrollo rural.
- 2) La mejora de la competitividad de la base económica local. A través del desarrollo de acciones de apoyo técnico al desarrollo rural, asistencia técnica a las pymes, formación empresarial, ayudas financieras a las empresas, promoción y comercialización de productos locales y fomento del asociacionismo empresarial.
- 3) El desarrollo de nuevas actividades económicas que diversifiquen la estructura productiva local. Actividades capaces de crear empleo y rentas complementarias a la base agraria a través del fomento de las actividades turísticas relacionadas con los recursos naturales y culturales, la explotación de las producciones asociadas al bosque, la introducción de nuevos cultivos apoyados en una más intensa utilización del regadío ya existente, la producción de energías alternativas y el estímulo de la producción artesana.

- 4) La mejora de la calidad de vida en el medio rural, a través de medidas que persiguen la renovación y el desarrollo de los pueblos y del patrimonio natural y arquitectónico y el apoyo a la creación y difusión cultural relacionada con el desarrollo rural.
- 5) La capacitación de recursos humanos, a través de la formación y recualificación de la mano de obra con objeto de adecuarla a las necesidades laborales de las actividades emergentes y con una especial incidencia en el aparato educativo.
- 6) La mejora de las capacidades institucionales para la promoción del desarrollo, a través de la consolidación de un Grupo de Acción Local que pilote las iniciativas de éste ámbito y la creación de cauces adecuados de comunicación con grupos semejantes que operen fuera de la comarca.

Datos según las distintas medidas:

	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6
Acciones aprobadas	24	51	61	63	62	133
Inversión	178.410.533	52.346.360	792.380.695	1.162.665.423	427.679.018	525.429.521
Ayuda Leader II	124.887.372	31.950.441	176.665.494	196.311.178	96.950.347	189.789.882

En la medida 2 referida a acciones de formación, se han programado veintiocho cursos de formación dirigidos a personas desempleadas y activos interesados en actualizar y reciclar sus conocimientos. La formación se ha complementado con Jornadas y Seminarios especializados en diversos temas relacionados con el desarrollo rural, que han servido para debatir y analizar por expertos temas de interés para las comarcas.

La medida 3, bajo la denominación de turismo rural, a propiciado la creación de una oferta de alojamientos de turismo rural inexistente al comienzo del programa, con 14 establecimientos en funcionamiento en la actualidad, englobados en una Asociación profesional que pretende comercializar de forma conjunta un producto común. Con más de 150 nuevas plazas de alojamiento y 45 plazas modernizadas, han conformado una oferta en la comarcal suficiente en la actualidad.

La medida 4, centrada en el apoyo a pymes, ha centrado su desarrollo en el sector de la madera y el mueble, así como la agroalimentación. Destacar el autoempleo en servicios a la población, promovidos por jóvenes emprendedores que confían en el futuro de su comarca.

En resumen la referencia obligada a la gran inversión realizada tanto en la medida 3 como en la 4, todo lo referente al turismo rural y al apoyo a las PYMES, estas dos medidas son las que más benefician a la población local porque suponen creación de empleos, asentamiento de la población e incremento de la riqueza de la zona.



Destacable la medida 6, como la de mayor número de acciones aprobadas, correspondiente al gran número de proyectos promovidos fundamentalmente por los municipios de actuación del programa.

### **“ASOCIACIÓN TIERRAS SORIANAS DEL CID”**

La Asociación actúa sobre un territorio situado en el oeste de la provincia de Soria, superficie aproximada 2.340 km<sup>2</sup> que abarcan 31 municipios (130 localidades) con una población de 13.700 habitantes.

Las medidas del Programa de Desarrollo Rural Proder que gestionan son 8:

Medida 1- Valorización patrimonio rural. Renovación de núcleos de población sin predominio actividad agraria.

Medida 2- Valorización patrimonio rural. Renovación núcleos de población sin predominio actividad agraria.

Medida 3- Fomento actividades turísticas en el espacio rural: Agroturismo.

Medida 4- Fomento inversiones turísticas en el espacio rural: Turismo local.

Medida 5- Fomento pequeñas actividades de artesanía y servicios.

Medida 6- Servicios a las empresas en el medio rural.

Medida 7- Revalorización potencial productivo, agrario y forestal.

Medida 8- Mejora extensión agraria y forestal.

Las cifras respecto a inversiones, ayudas concedidas y relación de proyectos presentados y aprobados son las siguientes:

	M 1/2	M 3/4	M 5	M 6	M 7	M 8
Proyectos presentados	98	32	25		27	41
Proyectos aprobados	47	27	23		22	16
Inversión	608.512.598	542.845.522	508.771.476	96.544.297	714.274.886	47.878.239
Ayuda concedida	288.387.380	190.808.707	133.736.703	94.774.910	174.484.213	37.134.798

Destacable dentro de la medida 3/4:

13 nuevas empresas creadas.

5 empresas consolidadas.

43 nuevos puestos de trabajo creados.

13 puestos de trabajo consolidados.

174 plazas de alojamiento.

Colaboración en la dinamización turística de la Comarca.

Dentro de la medida 5:

- 12 nuevas empresas creadas.
- 11 empresas consolidadas.
- 77 nuevos puestos de trabajo creados.
- 78 puestos de trabajo consolidados.

Respecto a la medida 8:

- 4 planes formativos
- 25 cursos
- 11 Jornadas
- 2.812 Alumnos.
- 2.925 Horas Lectivas.

### **P.R.O.Y.N-E.R.S.O.**

El área de PROYNERSO se localiza en el noroeste de la provincia de Soria, tiene una extensión de 3.140.4 km<sup>2</sup>, comprende 78 municipios con una población de 15.567 habitantes y una densidad de 4.95 habitantes por km<sup>2</sup>.

Las medidas del programa Operativo PRODER que gestionan son también 8:

- Medida 1/2- Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de pueblos.
- Medida 3/4- Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural. Agroturismo y Turismo local.
- Medida 5- Fomento de las pequeñas empresas, actividades de artesanía y servicios.
- Medida 7- Revalorización del potencial productivo, agrario y forestal.
- Medida 8- Acciones de formación en la comarca.

	MEDIDA 1/2	MEDIDA 3/4	MEDIDA5	MEDIDA7	MEDIDA8
Proyectos presentados	109	45	54	40	
Proyectos aprobados	76	36	36	25	
Inversión	508.698.028	577.802.158	406.363.865	307.479.318	
Ayuda concedida	438.844.544	22.655.322	103.893.644	120.110.134	

Destacar como beneficiarios finales del PRODER, 127, de ellos, personas privadas 42, Empresas 27, Administraciones/Colectividades locales 39, Asociaciones 19, Cooperativas i, Otros 3.

Respecto a la creación y consolidación de empleos y empresas:

A 31-12-99 creados 46 (previstos 100).

A 31-12-99 consolidados 28 empleos (previstos 75).

A 31-12-99 creadas 38 empresas (comprende tanto pymes como autónomos).

#### 4- EL FUTURO DEL DESARROLLO RURAL : INICIATIVA COMUNITARIA LEADER PLUS.

El nuevo reglamento (CE) nº1257/1999 del Consejo de 17 de Mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, incluye una amplia gama de medidas destinadas a ayudar a las zonas rurales a aplicar una política que no se limite a reforzar la competitividad del sector agrario, sino que impulse así mismo el desarrollo de nuevas actividades y fuentes de empleo a fin de que las zonas rurales sigan formando un tejido económico y social saneado.

Desde esta perspectiva, la Política de desarrollo rural se convierte en el segundo pilar de la Política agrícola común y sigue constituyendo un elemento importante de la política de cohesión económica y social.

El objetivo de Leader plus es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Así mismo también pretende fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de.

- Valorización del patrimonio natural y cultural.
- Mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo.
- Mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades.

Contrariamente a lo que ocurría en el caso de Leader I y Leader II, todos los territorios rurales podrán beneficiarse de la iniciativa Leader plus, sin embargo a fin de concentrar los recursos comunitarios en la financiación de las propuestas más prometedoras, únicamente un número limitado de territorios podrán acogerse a la ayuda financiera comunitaria, tras un procedimiento de selección abierto y riguroso.

Los beneficiarios de la ayuda financiera de Leader plus, serán un conjunto de interlocutores denominados “grupos de acción local”. Los grupos de acción local actuarán como transmisores de la estrategia de desarrollo y se encargarán de su aplicación.

Leader plus se articulará en torno a los tres capítulos siguientes:

Cap.1. Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal.

Cap.2. Apoyo de la cooperación interterritorial y transnacional.

Cap.3. Integración en una red de todos los territorios rurales de la Comunidad, tengan o no acceso a Leader plus, así como de todos los agentes del desarrollo rural.

La iniciativa Leader plus será objeto de una financiación conjunta por parte de los Estados miembros y de la Comunidad. La contribución total de la sección de Orientación del FEOGA a Leader plus para el período 2.000-2.006 será de 2020 millones de euros a precios de 1.999.

#### BIBLIOGRAFÍA.

APOYO A NUEVAS ACTIVIDADES EN EL MEDIO RURAL, Leader II, Observatoire Européen Leader.

COMMUNITY INITIATIVAS, The Leader Coordinating Unit, (A.E.I.D.L.).

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, N° C 180/48, 01/07/94.

INICIATIVA COMUNITARIA LEADER, Programa de desarrollo rural en España (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

REGLAMENTO (CE) n°1260/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales, de 21-06-99 ( Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)