

LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II Y EL DESARROLLO RURAL: EL CASO DE ARAGÓN*

Enrique Ruiz Budría, Luisa M^a Frutos Mejías, y Eugenio Climent López

Departamento de Geografía. Universidad de Zaragoza

Resumen: En el artículo se realiza un primer balance de la iniciativa comunitario LEADER II en Aragón, que ha afectado a 13 zonas (el 53 por ciento del territorio regional), una vez terminado su periodo de vigencia (1995-1999). El gasto comprometido en los proyectos aprobados ha superado las previsiones iniciales en un 20 por ciento, correspondiendo el 70 por ciento del mismo al capital privado, que ha invertido preferentemente en acciones productivas, mientras que el capital público lo ha hecho en acciones de creación de entorno. Dichas inversiones han reforzado la especialización económica previa de algunas áreas orientadas hacia el turismo y la actividad industrial, pero han contribuido a diversificar la estructura económica marcadamente agraria de la mayoría.

Palabras clave: desarrollo rural, LEADER, Aragón.

Abstract: In this paper we review the results of European Union initiative LEADER II in Aragon (Spain), where 13 areas (53 per cent of the regional territory) has been involved, just finished its in force period (1995-1999). Expenses binded in the approved projects has been 20 per cent higher than forecast ones, private capital contributing 70 per cent. This has been especially invested in production activities, while public capital has been in productive environment ones. Both, private and public investments, have strengthened prior economic specialization in manufacturing and tourist industry of some areas, but they have contributed to diversify agrarian specialized economic structure of most ones.

Key words: rural development, LEADER, Aragón.

1. Introducción

En los países avanzados, en general, y la Unión Europea, en particular, se asiste a lo largo de las últimas décadas a un proceso de cambio continuo en los espacios rura-

* Recibido:15-7-2000; aceptado:24-10-2000

les, en un contexto de redefinición, aún imprecisa, de sus funciones (Lefort, 1997). Una vez garantizadas las producciones agrarias necesarias para satisfacer la demanda interior, desde los años setenta el problema principal de la agricultura europea pasa a ser la acumulación de excedentes. La política agrícola aplicada hasta entonces dejó de ser útil y se hizo necesario diseñar y poner en marcha una nueva, proceso que ha consumido mucho tiempo y que aún no puede darse por cerrado del todo.

Uno de los rasgos que diferencia a la nueva política de la anterior es el hecho de poner el acento en lo rural más que en lo agrícola, en el territorio más que en la actividad (OECD, 1996). Se trata de encontrar vías para que los espacios rurales alcancen elevados niveles de desarrollo sin tener que depender exclusivamente de la agricultura. El cambio de enfoque y la heterogeneidad de los espacios rurales constituyen un auténtico desafío a las autoridades comunitarias y nacionales, planteando con toda crudeza el problema de la eficacia de las políticas de desarrollo rural homogéneas o uniformes (Esparcia y Noguera Tur, 1998). Planteando dos ejemplos muy contrastados, no son comparables las áreas de regadío mediterráneo, capaces de producir alimentos en condiciones plenamente competitivas a escala mundial, y las áreas de montaña, cuya escasa productividad, en términos económicos, debe quedar en segundo plano ante su enorme valor ecológico (Majoral, 1997; Requena, 1996); en consecuencia, no se pueden aplicar a ambos tipos de espacio los mismos criterios ni las mismas medidas de desarrollo.

Dentro de las políticas de la Unión Europea referidas al medio rural, la iniciativa LEADER (Liaison entre activités de développement de l'économie rurale) destaca por la originalidad de su planteamiento, puesto que no consiste en poner en marcha en el territorio una serie de programas diseñados por la propia Comisión Europea, sino en estimular la organización de grupos locales para que sean éstos los que diseñen los proyectos de desarrollo que consideren más adecuados (Massam y Esparcia, 1998). Se trata, en definitiva, de poner en práctica una política de desarrollo descentralizada, «de abajo a arriba», que ceda la iniciativa y el protagonismo a quienes van a ser los beneficiarios de la misma, por lo que parece claramente relacionada con la teoría del desarrollo local (Valcárcel Resalt, 1996).

En Aragón (comunidad autónoma en cuyo territorio se encuentran amplias extensiones de espacio rural con muy escasa densidad demográfica) se acogieron al programa LEADER I, desarrollado entre 1991 y 1994, tres zonas bastante extensas (Sobrarbe-Ribagorza, Daroca-Calamocha y Maestrazgo), que abarcaban el 17 por ciento de la superficie regional y el 18 por ciento de sus municipios (Chueca y Frutos, 2000; Rubio Terrado, 1997). Pero el interés se ha incrementado notablemente en el programa LEADER II, al que se han acogido 13 zonas, que integran el 62 por ciento de los municipios aragoneses y el 53 por ciento de la superficie regional.

El objetivo de este artículo es realizar una valoración inicial del programa LEADER II en Aragón, una vez completado su periodo de vigencia (1995-1999), tratando de

alcanzar algunas conclusiones respecto a su eficacia de cara al desarrollo rural. Los elementos a considerar son los siguientes: la importancia del programa en el contexto de las políticas comunitarias de desarrollo rural aplicadas en la región, el grado de cumplimiento de las previsiones iniciales, el papel del gasto público, la distribución por medidas de las inversiones, el impacto de éstas en el territorio y su relación con la estructura económica previa de las zonas beneficiarias.

Los datos proceden de la Diputación General de Aragón y reflejan la ejecución del programa LEADER II a 31 de diciembre de 1999, es decir, hasta la fecha exacta en que termina su vigencia (RADR, 2000).

2. Las políticas comunitarias de desarrollo rural y el Programa LEADER II en Aragón

La iniciativa LEADER, junto con los programas de los desaparecidos objetivos 5a y 5b, forma parte del conjunto de políticas comunitarias que tienen por objeto el desarrollo del medio rural, por lo que parece conveniente iniciar su evaluación en ese contexto.

Como se observa en la tabla 1, durante el quinquenio 1994-99 los diferentes programas de desarrollo rural gestionaron en Aragón en torno a 195 mil millones de pesetas; de ellos, apenas el 14 por ciento corresponde a la iniciativa LEADER II, que fue ampliamente superada por los programas relativos a los objetivos 5a y 5b. La iniciativa LEADER incorpora los criterios de desarrollo rural de las directrices europeas: diversificación de la actividad económica, puesta en valor de los recursos propios, fomento de las iniciativas locales, implicación de los habitantes de la zona y planteamiento de abajo a arriba. Por eso ha generado tan elevadas expectativas en el medio rural y en las instancias políticas, a pesar de que no es la más importante en cuanto al volumen de inversiones.

Tabla 1. Las políticas comunitarias de desarrollo rural en Aragón

<i>Políticas comunitarias</i>	<i>Periodo</i>	<i>Superficie (Km²)</i>	<i>Población de derecho (1996)</i>	<i>Municipios</i>	<i>Coste comprometido (millones pts)</i>	<i>Coste por superficie (pts / Km²)</i>	<i>Coste por habitante (pts / hab.)</i>
LEADER II	1995-99	25.375	224.360	452	28.027	1.104.531	124.921
DOCUP 5b	1994-99	45.292	559.540	711	102.422	2.261.371	183.047
DOCUP 5a	1994-99	—	—	—	63.329	—	—

Fuente: Diputación General de Aragón

El objetivo 5a, orientado a la modernización del sector agroindustrial, ha recibido 63 mil millones de pesetas, más del doble que la iniciativa LEADER; pero el volumen de inversión de aquél no sólo es más elevado, sino que además se concentra en actuaciones más específicas. La inversión realizada en la zona acogida al objetivo 5b es, con diferencia, la más importante, pues casi cuadruplica a la iniciativa LEADER, superando los cien mil millones de pesetas, de los cuales la Unión Europea financia el 50 por ciento, lo que supone un ingreso para la Comunidad Autónoma de unos 50 mil millones.

El «Documento único de programación» (DOCUP) del objetivo 5b organiza las actuaciones en seis ejes prioritarios y, aunque algunos son coincidentes en parte con los de la iniciativa LEADER (promoción y diversificación económica, protección y valoración económica de los recursos naturales, recursos humanos y asistencia técnica), el más importante y el que consume más recursos, el 40 por ciento del total, es el que se refiere a la creación de «infraestructuras de base necesarias para el desarrollo económico», adoptando así una orientación complementaria de las otras iniciativas (Poblet Martínez, 1999).

El objetivo 5b tiene mayor alcance que el LEADER II, pues mientras aquél afecta al 95 por ciento del territorio aragonés y casi al 50 por ciento de la población, éste afecta sólo al 53 y 20 por ciento, respectivamente. También es mayor su volumen de inversión expresado en términos relativos: la inversión por kilómetro cuadrado en la zona 5b duplica a la realizada en el marco de los programas LEADER y la ratio por habitante es casi un 50 por ciento mayor.

En definitiva, el programa LEADER, con unos gastos comprometidos que superan los 28 mil millones de pesetas en 5 años, ha resultado una iniciativa modesta en comparación con las otras políticas comunitarias de desarrollo rural, tanto por sus cifras absolutas como relativas, pero su importancia queda realzada al considerar otras variables difícilmente mensurables, como la dinamización del tejido social y empresarial o la innovación.

3. La iniciativa LEADER II en Aragón: balance general

La tabla 2 recoge el balance económico del LEADER II en Aragón, diferenciando entre gasto previsto, comprometido y certificado. Los dos primeros corresponden a las previsiones realizadas en un principio y al coste de los proyectos aprobados durante el periodo de vigencia, respectivamente, por lo que son cifras finales. El tercero refleja el gasto ejecutado y queda abierto hasta el final del 2001, en que deberán estar concluidos todos los proyectos.

El balance económico del programa LEADER II en Aragón, a juzgar por su situación a 31 de diciembre de 1999, se puede considerar positivo por lo realizado y espe-

Tabla 2. Balance económico de la iniciativa LEADER II en Aragón

Grupo de acción local (1)	A (2) Gasto previsto	B (2) Gasto comprometido	C (2) Gasto certificado	% B/A	% C/A	% C/B	D (2) Gasto público comprometido	% D/B
CEDESOR	2.036	2.390	1.445	117,4	70,9	60,4	803	33,6
ADRIDAR	2.239	2.677	1.323	119,5	59,1	49,4	770	28,8
CEDEMATE	2.167	2.334	1.318	107,7	60,9	56,5	755	32,3
CEDERSOM	1.868	2.219	967	118,8	51,8	43,6	752	33,9
CIDER	1.597	1.598	1.104	100,1	69,1	69,1	678	42,4
ADRICAL	2.317	3.400	1.532	146,8	66,2	45,1	801	23,6
CEDEMAR	1.693	2.117	1.406	125,0	83,1	66,4	590	27,9
MONEGROS	1.887	2.515	1.070	133,3	56,7	42,5	739	29,4
ADIBAMA	1.370	1.534	529	111,9	38,6	34,5	475	30,9
ASIADER	1.472	1.548	623	105,1	42,3	40,2	508	32,8
ADEGASO	1.283	1.493	458	116,4	35,7	30,7	510	34,1
ASOMO	1.917	2.388	747	124,6	39,0	31,3	679	28,4
OMEZYMA	1.606	1.815	836	113,0	52,1	46,1	575	31,7
Total	23.452	28.027	13.359	119,5	57,0	47,7	8.636	30,8

(1) Véase figura 1. (2) En millones de pesetas
Fuente: Diputación General de Aragón

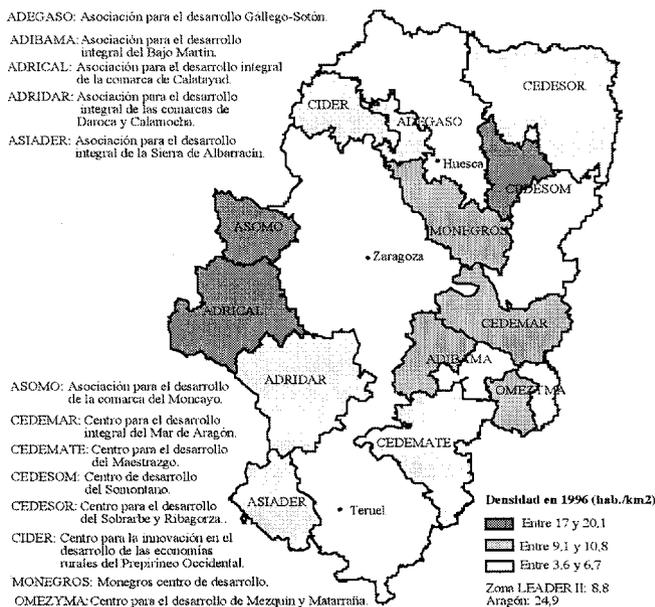


Figura 1. La densidad de población en los programas LEADER de Aragón

ranzador de cara a futuras iniciativas. Todos los grupos locales han superado las previsiones iniciales ya que, en su conjunto, el gasto comprometido ha quedado por encima del previsto en casi un 20 por ciento, aunque las desviaciones concretas de cada zona oscilan entre el 0,1 y el 46,8 por ciento. La amplia superación de las previsiones se podría interpretar como una prueba de que el interés por la iniciativa ha ido creciendo con el tiempo. El grado de ejecución alcanza el 48 por ciento del gasto comprometido y el 57 por ciento del previsto; estos valores, aunque bajos, no parecen preocupantes, teniendo en cuenta la tardía incorporación de proyectos y que el plazo para concluirlos se extiende hasta finales del próximo año.

Las cifras más adecuadas para profundizar en la valoración del programa LEADER II son las de gasto comprometido, puesto que corresponden a proyectos aprobados (no meramente previstos) y se trata de valores finales (no parciales).

En la misma tabla 2 se recoge la participación de las administraciones públicas en los gastos comprometidos, participación que alcanza el 31 por ciento en el conjunto de las zonas, aunque las diferencias entre los grupos son notables, apreciándose una correlación bastante clara entre el porcentaje de aportación pública y el grado de cumplimiento de las previsiones: cuanto mayor ha sido la desviación entre el gasto comprometido y el previsto (desviaciones siempre al alza, como se ha indicado) menor es el porcentaje de participación pública, lo cual se explica porque el incremento del gasto comprometido no acarrea un incremento de las subvenciones, de forma que aquellos grupos que más se han desviado han visto disminuir más la participación relativa de las administraciones públicas. Dicha correlación, por otra parte, permite valorar positivamente el programa LEADER II, dado que, al impulsar las inversiones privadas por encima de las previsiones iniciales, se ha cumplido en alto grado el objetivo de movilizar a los agentes locales.

La financiación pública se reparte de forma desigual entre las diferentes administraciones implicadas: el porcentaje mayor corresponde a la Comisión Europea, que aporta el 64,2 por ciento del total. En este aspecto las diferencias entre unos y otros grupos locales son poco significativas. Dentro de las administraciones nacionales, la mayor proporción corresponde al Gobierno de Aragón, que aporta el 72,2 por ciento, mientras que el Gobierno central aporta el 15,3 y las administraciones locales el 12,5 restante.

4. Los programas de innovación rural de la iniciativa LEADER II en Aragón

Las inversiones del programa LEADER II se distribuyen entre cuatro medidas: adquisición de capacidades (A), programas de innovación rural (B), cooperación transnacional (C) y seguimiento y evaluación (D). En la tabla 3 puede comprobarse que a la medida B le corresponde el 99,5 por ciento del gasto comprometido.

Tabla 3. Distribución por medidas del gasto de la iniciativa LEADER II en Aragón

<i>Medidas y submedidas</i>	<i>X: Gasto total comprometido (1)</i>	<i>Y: Gasto público comprometido (1)</i>	<i>% Y/X</i>	<i>Acciones de innovación rural</i>	<i>Gasto por acción (1)</i>
A	46	33	71,8	-	-
B	27.946	8.572	30,7	3.296	8,5
B.1	1.269	1.186	93,5	375	3,4
B.2	1.152	979	85,0	765	1,5
B.3	9.380	2.261	24,1	665	14,1
B.4	9.549	2.034	21,3	858	11,1
B.5	3.712	1.011	27,2	350	10,6
B.6	2.884	1.101	38,2	283	10,2
C	81	64	78,2	—	—
D	10	10	100,0	—	—
Total	28.084	8.679	30,9	—	—

(1) En millones de pesetas

Fuente: Diputación General de Aragón

La medida A, con el 0,16 por ciento del total, se llevó a cabo en los meses iniciales del programa y sus beneficiarios fueron 4 agrupaciones de municipios y 2 asociaciones; su objeto fue sensibilizar a la población, realizar diagnósticos territoriales y dar apoyo técnico para la conversión de las entidades beneficiarias en grupos de acción local. La medida C, con el 0,29 por ciento del gasto comprometido, se destina a iniciativas de cooperación transnacional y a favorecer la participación de los grupos locales en la red europea. La medida D, con el 0,04 por ciento del mismo, corresponde a las administraciones públicas, que son las responsables de las tareas de seguimiento y evaluación.

Los programas de innovación rural (medida B) constituyen lo fundamental de los programas LEADER, ya que gestionan la práctica totalidad de los recursos. Comprenden seis «submedidas»: apoyo técnico al desarrollo rural (B.1), formación profesional y ayudas a la contratación (B.2), turismo rural (B.3), pequeña empresa, artesanía y servicios (B.4), valorización y comercialización de la producción agraria (B.5) y conservación y mejora del medio ambiente y del entorno (B.6).

Las submedidas B.3, B.4 y B.5 son las que inciden más directamente en la actividad económica, pues los proyectos acogidos a ellas consisten fundamentalmente en creación, ampliación o mejora de empresas y dan lugar en la mayor parte de los casos a la generación de puestos de trabajo. Este conjunto de submedidas, a las que se va a denominar a partir de ahora «productivas», absorbe casi el 81 por ciento del gasto comprometido en el conjunto del programa LEADER II, aunque las que hacen referencia a «turismo rural» y «pequeñas empresas, artesanía y servicios» son las más importantes, ya que concentran más de las dos terceras partes del gasto y el 49 por

ciento de las 3.296 acciones aprobadas. Las submedidas B.1, B.2 y B.6 van dirigidas al entorno en que se desenvuelven las actividades productivas: mejora o actualización de las cualificaciones profesionales de los habitantes del territorio, conservación o mejora del patrimonio natural y cultural y apoyo técnico a los grupos locales para una gestión más eficaz. Este conjunto absorbe casi el 20 por ciento del gasto comprometido en el programa.

Como se ha visto en el apartado anterior, las aportaciones públicas al proyecto LEADER suponen el 30,9 por ciento del gasto total. Una cifra muy similar a la de la medida B. Sin embargo, esta cifra global oculta diferencias significativas entre las submedidas: mientras en las dos primeras la participación pública supera el 85 por ciento, en las cuatro restantes se invierten los términos y son los promotores privados los que aportan el porcentaje mayor de los fondos: el 62 por ciento en la submedida B6 y más del 73 por ciento en el resto.

Atendiendo al tipo de promotor, como puede comprobarse en la tabla 4, destacan por el número de acciones emprendidas los Grupos de Acción Local (GAL), las personas privadas y las empresas, cuyas participaciones varían entre el 28,1 y el 20,6 por ciento del total. Por debajo se sitúan las administraciones y colectivos locales, con el 9,6 por ciento, y otros tipos de promotores.

Pero la participación de los distintos tipos de promotores es muy diferente según submedidas. Los GAL concentran el 78,7 por ciento de sus proyectos en las B.1 y B.2. Las personas privadas y las empresas superan como mínimo el 58 por ciento de los proyectos consignados en las submedidas productivas, aunque en valorización y comercialización de la producción agraria destaca también la presencia de las cooperativas. En la última submedida, la B.6, el papel dinamizador lo asumen las administraciones y colectivos locales y los GAL: entre ambos gestionan el 64 por ciento de los proyectos.

Tabla 4. Distribución de las acciones de innovación rural por submedidas y promotores

<i>Tipo de promotor</i>	<i>B.1</i>	<i>B.2</i>	<i>B.3</i>	<i>B.4</i>	<i>B.5</i>	<i>B.6</i>	<i>Total B</i>
Persona privada	0	66	325	349	94	18	852
Empresas	0	39	114	395	110	19	677
Administraciones y colectivos locales	0	61	96	26	23	109	315
Grupos de acción local	319	408	65	37	23	72	924
Cooperativas	0	3	0	12	83	2	100
Otras asociaciones	0	113	46	33	12	59	263
Sin catalogar	56	75	19	6	5	4	165
Total	375	765	665	858	350	283	3.296

Fuente: Diputación General de Aragón

Hay, por tanto, una clara división de papeles: la iniciativa privada se concentra en las submedidas productivas, mientras que la iniciativa pública se hace cargo preferentemente de las dirigidas al entorno, que son las que no aportan una rentabilidad inmediata.

Finalmente, cabe decir que el programa LEADER II es una iniciativa que ha movilizado, sobre todo, iniciativas modestas. Las grandes cifras esconden una realidad de pequeños proyectos: apenas 8,5 millones de inversión media, como recoge la tabla 3.

5. Caracterización de las zonas acogidas a la iniciativa LEADER II en Aragón

Las zonas acogidas al programa LEADER II en Aragón comparten, en general, los rasgos característicos de los espacios necesitados de políticas de desarrollo rural, como una baja densidad de población o una elevada tasa de envejecimiento.

Pero se trata de territorios diferentes entre sí en muchos aspectos, como muestran la tabla 5 y la figura 1. Empezando por la extensión, los dos más pequeños, OMEZYMA y ADEGASO, apenas alcanzan los 700 km², mientras que el más extenso, CEDESOR, llega a los 4.450. El número de municipios que integra cada uno es también muy diferente, variando entre los 9 de ADEGASO y los 84 de ADRIDAR. Es interesante hacer notar que sus ámbitos territoriales no coinciden con las comarcas recientemente definidas por el Gobierno regional como ámbito administrativo supramunicipal para la ordenación del territorio.

La población oscila entre los 3.000 habitantes escasos de ADEGASO y los casi 50.000 de ADRICAL. La densidad de población media del conjunto es de 8,8 habitantes por km², pero en seis zonas es inferior a la misma y en cinco de ellas ni siquiera se alcanzan los 5; en otras cuatro se sitúa en torno a los 10, mientras que en las tres restantes toma valores comprendidos entre 17 y 20. En ninguna se llega a la media regional de 25 habitantes por km². Estos datos adquieren un cariz más grave al considerar los elevados índices de envejecimiento demográfico, que varían entre 1,3 y 2,8.

Estas características ponen de manifiesto una de las dificultades que encuentran las iniciativas de desarrollo rural «de abajo a arriba»: el escaso dinamismo de la población y la ausencia de un mínimo tejido empresarial motivado y con interés por continuar y modernizar su actividad. No se debe olvidar que las posibilidades reales de hacer desarrollo rural dependen de actos ligados a la voluntad humana, en ausencia de la cual adquiere vital importancia la actuación dinamizadora de los Grupos de Acción Local (Rubio Terrado, 1996).

Habida cuenta de la heterogeneidad de los territorios beneficiarios del programa LEADER II, parece claro que un estudio comparativo del impacto del programa en

Tabla 5. Características de las zonas acogidas a la iniciativa LEADER II en Aragón

Grupos de acción local	Superficie (Km ²)	Población de derecho (1996)	Habitantes Km ²	Número de municipios	Índice de envejecimiento	Coste por Km ² (pesetas)	Coste por habitante (pesetas)	(1)	(2)	(3)
CEDESOR	4.450	18.256	4,1	50	1,93	537.096	130.926	28,6	2,0	98,1
ADRIDAR	3.333	22.477	6,7	84	2,26	802.994	119.083	38,6	4,9	3,0
CEDEMATE	2.779	13.785	5,0	42	1,65	840.073	169.343	45,4	4,4	7,5
CEDERSOM	1.130	22.245	19,7	28	1,30	1.963.794	99.739	14,0	8,8	9,0
CIDER	1.403	5.469	3,9	21	2,83	1.193.114	292.246	27,4	3,0	9,9
ADRICAL	2.849	49.072	17,2	76	1,58	1.193.569	69.286	18,7	8,9	6,7
CEDEMAR	2.109	22.772	10,8	17	1,51	1.003.453	92.956	26,4	8,6	4,2
MONEGROS	1.972	19.168	9,7	26	1,48	1.275.140	131.206	33,5	3,9	1,0
ADIBAMA	1.183	10.741	9,1	15	1,97	1.296.232	142.790	38,9	10,9	1,6
ASIADER	1.537	5.549	3,6	30	2,50	1.007.184	278.904	33,1	4,1	22,2
ADEGASO	696	2.996	4,3	9	2,56	2.144.577	498.421	34,3	4,6	5,2
ASOMO	1.252	25.219	20,1	35	1,48	1.907.392	94.685	18,3	11,0	1,1
OMEZYMA	681	6.611	9,7	19	2,31	2.664.179	274.518	54,6	5,3	3,3
LEADER II	25.375	224.360	8,8	452	1,70	1.104.531	124.921	26,9	7,1	12,4
Aragón	47.646	1.187.546	24,9	730	1,03	—	—	11,1	9,2	2,4

(1) Población activa agraria en 1991 (% de la población activa total).

(2) Empleos industriales por cada 100 habitantes en 1993.

(3) Plazas de turismo por cada 100 habitantes.

Fuentes: Diputación General de Aragón y *Atlas multimedia de Geografía de Aragón*.

cada caso ha de basarse en cifras relativas. Para ello se han calculado el coste comprometido por kilómetro cuadrado y el coste comprometido por habitante.

Por lo que respecta al primero, se observa un contraste muy fuerte entre los valores extremos: 2,6 millones de pesetas por kilómetro cuadrado en el caso de OMEZYMA y 0,5 en el de CEDESOR; el primero quintuplica al último. Pero aun sin contar ambos seguiría habiendo un contraste marcado, observándose claramente dos conjuntos: el primero lo integran tres zonas, con valores en torno a los 2 millones de pesetas, y el segundo las ocho restantes, con valores en torno al millón.

Las diferencias son mayores aún respecto al segundo indicador: el valor mayor corresponde a ADEGASO, con medio millón de pesetas por habitante, mientras que el menor corresponde a ADRICAL, con 70 mil, es decir, siete veces menos. Entre ambos pueden diferenciarse también dos grupos: el primero incluye tres zonas, con un valor en torno a las 280 mil pesetas por habitante, y el segundo al resto, con valores en torno a las 120 mil.

Una consideración conjunta de ambos indicadores muestra que ADEGASO y OMEZYMA presentan los valores globalmente más favorables, mientras que CEDESOR, ADRICAL, CEDEMAR y ADRIDAR presentan los menos favorables. La tabla 5 permite apreciar una correlación inversa bastante clara entre los valores relativos y

absolutos correspondientes, de manera que las zonas con mayores inversiones por kilómetro cuadrado y habitante son las que tienen, respectivamente, menor extensión superficial y población.

En la misma tabla 5 se recogen tres indicadores económicos, referidos a los años inmediatamente anteriores a la puesta en marcha del programa LEADER II, a partir de los cuales se puede conocer la orientación económica de cada zona en aquellos años: el porcentaje de población activa en el sector primario, el número de empleos en el sector secundario por cada 100 habitantes y el número de plazas turísticas por cada 100 habitantes.

En conjunto, las zonas acogidas a la iniciativa tienen una estructura económica de base agraria y turística: el 26,9 por ciento de su población activa trabajaba en 1991 en el sector primario, frente al 11,1 en el caso de Aragón. Muy clara es también la diferencia en la variable turística: 12,4 camas por cada 100 habitantes es la media de las zonas, frente a 2,4 la de Aragón.

Sin embargo, más allá de esta apreciación general, se observan diferencias que permiten establecer tres grupos, tomando como referencia los valores medios del territorio LEADER II:

El primero lo integran CEDESOR y ASIADER, con una importante oferta de plazas turísticas. Se trata de áreas de montaña bien definidas, que se distinguen por sus importantes recursos naturales, paisajísticos y patrimoniales, a cuyo reclamo se ha venido desarrollando el sector turístico (Martínez Agraz, 1999).

El segundo, integrado por CEDERSOM, ADRICAL, CEDEMAR, ADIBAMA y ASOMO, presenta especialización industrial. Se trata de zonas que cuentan con algún núcleo de población importante en su territorio (Tarazona en el caso de ASOMO, Calatayud en el de ADRICAL), con producciones agrarias susceptibles de industrialización o con ciertos recursos minerales (como el alabastro en el caso de ADIBAMA).

El tercer grupo se caracteriza por su especialización agraria o, si se prefiere, por la ausencia de especialización en los otros sectores, cuyos indicadores no alcanzan la media. En esta situación se encuentran la mayoría de las zonas: ADRIDAR, CEDE-MATE, CIDER, MONEGROS, ADEGASO y OMEZYMA.

6. La iniciativa LEADER II y su incidencia en la estructura económica de las zonas

En el conjunto de las zonas acogidas a la iniciativa LEADER II en Aragón, como ya se ha indicado, el 81 por ciento del gasto comprometido en la medida B corres-

ponde a las submedidas productivas. La B.5, «comercialización y valorización de productos agrarios», es la que acoge menos iniciativas y recursos, quedando en el 17 por ciento del gasto comprometido, mientras que las otras dos se sitúan al mismo nivel, en torno al 41-42 por ciento. Pero las diferencias entre unas zonas y otras son bastante significativas, como puede observarse en la figura 2.

Poniendo en relación la distribución de las inversiones por submedidas productivas con la estructura económica previa de cada zona se puede valorar el grado de consecución de uno de los objetivos fundamentales de la iniciativa LEADER: la diversificación económica.

Las dos zonas cuya base económica tenía un fuerte componente turístico, CEDESOR y ASIADER, han reforzado dicha orientación. En el caso concreto de la primera, el 75 por ciento de las inversiones productivas se incluye en la submedida B3, «turismo rural». El tipo de iniciativa más importante, tanto por el número como por el volumen total de inversión, es la adecuación de las viviendas rurales para su incorporación a la oferta de plazas turísticas. Esta característica se refleja también en la importante dispersión espacial de las inversiones, muy por encima de lo sucedido en otras zonas (Frutos Mejías y Ruiz Budría, 1999).

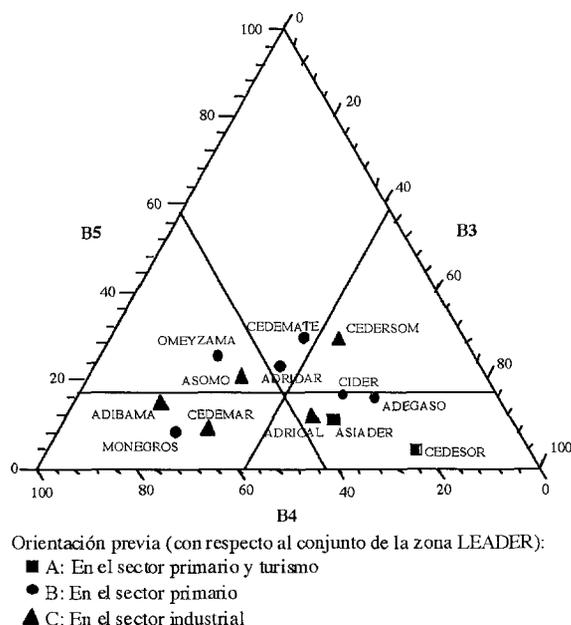


Figura 2. Inversión productiva en los programas LEADER según la orientación económica previa

Tres de las zonas que destacaban por su empleo en el sector industrial han concentrado en la submedida B4, «pequeñas empresas, artesanía y comercio», un porcentaje significativo de sus inversiones: más del 60 por ciento en ADIBAMA y CEDEMAR, el 49 por ciento en ASOMO. Una primera aproximación al análisis pormenorizado de los proyectos incluidos en esta submedida indica la importancia de la ampliación y mejora de empresas ya existentes. En estos casos, la iniciativa LEADER II ha servido también para consolidar y reforzar la estructura económica previa.

Pero, a diferencia de los anteriores, en el caso de ADRICAL, aun siendo importantes en este campo, las inversiones se han orientado preferentemente hacia el sector turístico, mientras que en CEDERSOM lo han hecho hacia turismo rural y valoración de la actividad agraria.

Las zonas que destacaban con respecto a la media sólo por la fuerte presencia de población activa agraria y, por tanto, contaban con una estructura económica más débil, no han seguido una tendencia uniforme. En tres casos han concentrado sus inversiones en una submedida concreta: ADEGASO y CIDER en turismo rural y MONEGROS en pequeñas industrias. El resto, CEDEMATE, ADRIDAR y OMEZYMA, aunque presenten una orientación por encima de la media en alguna medida concreta, han diversificado sus inversiones. En algunos de ellos destaca la puesta en marcha de acciones a caballo entre la iniciativa LEADER II y ciertos proyectos impulsados por el gobierno de la Comunidad Autónoma, como ocurre en el caso de los Parques Culturales (Pardo Lancina, 1998).

7. Conclusiones

De lo anterior se concluye que la iniciativa LEADER II, sin ser la que ha movilizado más recursos financieros, ha jugado un papel destacado dentro de las políticas comunitarias de desarrollo rural aplicadas en Aragón, tanto por la cuantía global de las inversiones comprometidas, como por haberse superado ampliamente las previsiones iniciales.

El capital privado participa de forma claramente mayoritaria, con el 70 por ciento de las inversiones comprometidas, lo cual permite afirmar que se ha cumplido el objetivo de que el dinero público sirva para estimular a los agentes privados y despertar su capacidad de iniciativa.

Las inversiones de los programas de innovación rural, que constituyen lo esencial de la iniciativa LEADER II, se han distribuido entre acciones directamente productivas y acciones de creación de entorno, correspondiendo a las primeras algo más del 80 por ciento. Entre ellas se ha establecido un adecuado reparto de papeles, pues el

capital privado se ha centrado preferentemente en las acciones productivas y el dinero público en las de creación de entorno.

Las zonas acogidas a la iniciativa LEADER II en Aragón tienen como rasgos comunes una baja densidad de población y un elevado índice de envejecimiento, pero presentan marcadas diferencias entre sí en cuanto a extensión y población. Se ha podido comprobar la existencia de una correlación inversa entre el coste comprometido por kilómetro cuadrado y la superficie de las zonas, por una parte, y entre el coste comprometido por habitante y la población, por otra.

Las zonas presentaban diferencias entre sí también respecto a la orientación económica previa a la puesta en marcha del LEADER II, destacando dos de ellas por su orientación turística y otras cinco por su orientación industrial. El papel que a este respecto han desempeñado las inversiones realizadas en el marco de la iniciativa puede resumirse de la siguiente manera:

1. Están contribuyendo a reforzar la orientación turística de las dos zonas que ya la tenían antes (CEDESOR y ASIADER).
2. Están reforzando también la orientación industrial de tres de las cinco zonas que ya la tenían previamente (ADIBAMA, CEDEMAR y ASOMO).
3. Están ayudando a diversificar la economía local de las ocho zonas restantes, entre ellas todas las que tenían una orientación básicamente agraria, con lo cual se está cumpliendo uno de los objetivos clave de esta iniciativa comunitaria.

Bibliografía

- Atlas multimedia de geografía de Aragón.* Zaragoza, Caja de Ahorros de la Inmaculada, 1998.
- Chueca Diago, M^aC. y Frutos Mejías, L.M^a (2000): La iniciativa LEADER para el fomento del desarrollo rural: el caso del Maestrazgo turolense. En *Lecturas geográficas. Homenaje al profesor José Estébanez Álvarez*. Madrid, Editorial Complutense, p. 699-712.
- Esparcia, J.P. y Noguera Tur, J. (1998): La eficacia de las políticas de desarrollo rural. En *IX Coloquio de Geografía Rural*. Vitoria, Universidad del País Vasco, p. 71-78.
- Frutos Mejías, L.M^a y Ruiz Budría, E. (1999): Los programas LEADER II en Aragón: su contribución al desarrollo de espacios turísticos en el medio rural. En *El territorio y su imagen. Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles*. Málaga, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Málaga, p. 471-481.
- Lefort, I. (1997): *Crises et mutations des espaces ruraux dans les pays anciennement industrialisés*. Paris, Economica.
- Majoral Moliné, R. (1997): Desarrollo en áreas de montaña. *Geographicalia*, 34, p. 23-49.
- Martínez Agraz, A. (1999): Estudio del paisaje como principal recurso turístico en la

- comarca de Sobrarbe (Huesca). En *El territorio y su imagen. Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles*. Málaga, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Málaga, p. 607-618.
- Massam, B.H. y Esparcia, J.P. (1998): *Approaches to the LEADER program of the European Union: a conceptual overview*. Toronto, York University.
- OECD (1996): *Better policies for rural development*. Paris, OECD.
- Pardo Lancina, V. (1998): Monegros (Huesca). La otra cara del desierto. *Actualidad Leader*, 3, p. 22-23.
- Poblet Martínez, M^a J. (1999): Desarrollo rural por todos los frentes. *Surcos*, p. 23-27.
- RADR (2000): *El desarrollo rural en Aragón. Aragón LEADER*. Zaragoza, Red Aragonesa de Desarrollo Rural.
- Requena Sánchez, M.D. (1996): Bases comunitarias para el desarrollo rural en áreas de montaña. En *VIII Coloquio de Geografía Rural. Actas: Comunicaciones*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza y Asociación de Geógrafos Españoles, p. 339-347.
- Rubio Terrado, P. (1996): Experiencias de desarrollo rural integral en un área de montaña de la provincia de Teruel. En *Actas del VIII Coloquio de Geografía Rural*. Zaragoza, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de Zaragoza, p. 363-377.
- Rubio Terrado, P. (1997): *La crisis del mundo rural. Experiencias de desarrollo en la provincia de Teruel. Lección inaugural del Curso Académico MCMXCVI-MCMXCVII*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- Valcárcel Resalt, R. et al. (1996): *Desarrollo local y medio ambiente: la iniciativa comunitaria LEADER*. Cuenca, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.