

# Perfil y características de los beneficiarios finales de los Programas de Desarrollo Rural en Andalucía. LEADER+ y PRODER2 (2000-2006)<sup>1</sup>.

EUGENIO CEJUDO GARCÍA<sup>2</sup> ✉ | FRANCISCO ANTONIO NAVARRO VALVERDE<sup>3</sup> |  
JOSÉ ANTONIO CAMACHO BALLESTA<sup>4</sup>

Recibido: 25/09/2016 | Aceptado: 11/02/2017

## Resumen

La implicación y el beneficio de los grupos desfavorecidos existentes en el medio rural en el enfoque LEADER y los programas de desarrollo (PDR), son cuestiones prioritarias y necesarias. En este trabajo se estudia quienes han sido los beneficiarios finales de los PDR, y dentro de ellos, si dichos colectivos han sido suficientemente atendidos. Se analiza, por una parte, la información cuantitativa de las actuaciones para el periodo de programación 2000-2006 en los 52 Grupos de Acción Local (GAL) existentes en Andalucía, y en segundo lugar, para profundizar en mayor medida, se pregunta directamente a los gerentes de los GAL sobre el perfil de los beneficiarios y sobre los problemas detectados en la aplicación. Los resultados revelan que, en la práctica, ha existido una discriminación negativa hacia los grupos y territorios desfavorecidos del medio rural. Se hace necesario, por tanto, un cambio de dirección y una reorientación hacia aquéllos.

Palabras clave: Iniciativa comunitaria LEADER; desarrollo rural; áreas rurales; mujeres rurales; jóvenes.

## Abstract

*Profile and main characteristics of the final beneficiaries of Rural Development Programmes of Andalusia. LEADER+ and PRODER2 (2000-2006)*

The involvement and the benefit of existing disadvantaged groups in rural areas in the LEADER approach and development programmes (RDP), is a priority and necessity. In this paper we study who were the final beneficiaries of the RDP, and within them, if those one have been sufficiently taken into consideration. It is analyzed, on the one hand, the quantitative information of the actions for the programming period 2000-2006 to the 52 Local Action Groups (LAG) existing in Andalusia, and secondly, to deep in further, it has been asked to LAG managers about the profile of the beneficiaries and the problems identified in the application. The results reveal that there was a negative discrimination, in practice, to disadvantaged groups and rural areas. It becomes necessary, therefore, a change of direction and a refocusing on those one.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación "Programas de desarrollo y cambio rural en la Unión Europea: gobernanza, resultados y lecciones a compartir 2007-2013" financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad español dentro de su Programa de Excelencia, CSO2014-56223-P.

2. Doctor en Geografía. Dpto. de Geografía Humana de la Universidad de Granada. cejudog@ugr.es

3. Profesor Contratado Doctor Interino de Geografía Humana de la Universidad de Granada. favalver@gmail.com

4. Doctor en Economía (1997), Director del Instituto de Desarrollo Regional y profesor de Economía Internacional y de España de la Universidad de Granada. jcamacho@ugr.es

---

Keywords: LEADER Initiative; rural development; rural areas; rural women; young people.

---

## Résumé

### *Profil et caractéristiques des bénéficiaires des Programmes de Développement Rural de l'Andalousie. LEADER+ y PRODER2 (2000-2006)*

L'implication et le bénéfice des groupes défavorisés existants dans les zones rurales dans l'approche LEADER et les programmes de développement Rural (PDR) est une priorité et une nécessité. Dans cet article, nous étudions qui étaient les bénéficiaires finaux du PDR, et en eux, si ceux-ci ont été suffisamment pris en compte. On analyse, d'une part, les informations quantitatives des actions pour la période de programmation 2000-2006 aux 52 Groupes d'action locaux (GAL) existants en Andalousie, et deuxièmement, en profondeur, on a demandé aux gestionnaires du GAL Sur le fichier des bénéficiaires et les problèmes identifiés dans la demande. Les résultats révèlent qu'il y a eu une discrimination négative, en pratique, aux groupes défavorisés et aux zones rurales. Il devient nécessaire, par conséquent, un changement de direction et un recentrage sur ceux-là.

---

Mots-clés: LEADER Iniciativa; développement rural; zones rurales; femmes rurales; jeunes ruraux.

---

## 1. Introducción

El principal programa de desarrollo rural (PDR) en la Unión Europea (UE) ha sido la iniciativa comunitaria LEADER (Liaisons entre Activités de Développement de L'Économie Rural), la cual ha configurado el eje central de la política de desarrollo rural en los últimos 25 años. En ella las comunidades rurales han decidido sus propias trayectorias de desarrollo a través del uso más adecuado y racional posible de los recursos endógenos. Como concisamente explica Ray (2006), al enfocarse el desarrollo hacia las necesidades, capacidades y perspectivas de la población local, el modelo enfatiza el principio y proceso de la participación local en el diseño e implementación de la acción. Esta iniciativa "da un nuevo valor a los agentes locales como generadores de riqueza [...], remarcando su potencialidad lo que diferencia este programa del resto de intervenciones de carácter público" (Buendía, 1999: 46). Además, su filosofía y enfoque han tratado de extrapolarse a otros territorios rurales, principalmente en lo que respecta a una mayor participación de la población en el desarrollo rural, en el caso de América Latina, salvando las distancias y los problemas de corrupción y partidismo y de escasez de recursos presupuestarios (Bandeira *et al*, 2004).

Por tanto, entre los principios básicos de esta iniciativa se encuentra el de gobernanza local. Concepto más amplio que el de gobierno, engloba además de los partidos políticos elegidos, al gobierno central, actores individuales, organizaciones no estatales, empresas, etc. (Ward y McNicholas, 1998), implicando la transferencia de poder desde el Estado a las comunidades, las cuales, poseen ahora mayor libertad, aunque también mayor responsabilidad, para controlar y gestionar su propio proceso de desarrollo.

A pesar de que los logros en esta materia han sido muy importantes, en determinadas cuestiones tales como la atención y el apoyo a determinados grupos desfavorecidos del medio rural (mujeres, jóvenes, inmigrantes, desempleados,...), tal y como se comprobará en el presente artículo, las actuaciones no han sido las más adecuadas y acertadas posibles. Se han generado desigualdades,

ganadores y perdedores, ya que la capacidad de las comunidades locales y de los habitantes rurales para participar con éxito en el desarrollo endógeno es desigual (Woods, 2011).

La promoción de la participación local en el desarrollo rural por parte de la Comisión Europea se queda en “mera retórica” (Midmore, 1998), en más formalidad que realidad. La estructura de los programas y los condicionantes de los fondos son impuestos con una dirección descendente y, consecuentemente, las comunidades no están implicadas como ellas desearían que fuera. Al convertirse LEADER “en un instrumento de poder político, social y económico” (Esparcia *et al.*, 2000: 95), relativamente pocos miembros de la comunidad se implican: los que poseen tiempo, recursos y aspiraciones para comprometerse, las élites locales; otros muchos actores son excluidos del proceso de desarrollo, con sus necesidades e intereses, correspondiéndose con los más desfavorecidos y débiles (Nardone *et al.*, 2010). Es decir, se refuerzan las existentes estructuras de poder y se marginan a otros grupos ya de por sí desfavorecidos (Gardner, 2011).

En el contexto europeo y español, las investigaciones sobre esta iniciativa LEADER y, en definitiva, sobre la puesta en práctica del desarrollo rural, al que algunos autores denominan neo-endógeno Mardsen y Smith (2005) o Ray (2006) aunque en la actualidad, la mayoría de la literatura europea ya habla simplemente de desarrollo rural en el que lo relevante es su carácter endógeno, local e integrado (Guinjoan, Badía, Tuya, 2016), siendo catalogado como un “*nuevo paradigma*” en el que sustentar la implementación de las políticas de desarrollo rural, en nuestro caso europeas (Kitchen y Mardse, 2009; Woods, 2011), se centran principalmente en aspectos relacionados con la creación de capital social y de procesos de gobernanza gracias a la constitución de partenariados públicos-privados. En estos trabajos, se advierte la ausencia de implicación y/o participación real de los ciudadanos (Rodríguez, 2000; Böcher, 2008; Dargan y Shucksmith, 2008; Buciega, 2012; Esparcia y Escribano, 2012; Augustyn y Nemes, 2014; Bosworth *et al.*, 2015), y el reforzamiento de las estructuras de poder a favor de determinados *lobbies* económicos y políticos en detrimento de otros grupos sociales que quedan marginados de ellas (Shortall, 2008; Nardone *et al.*, 2010; y Gardner, 2011). Lo dicho también se corrobora en otros territorios rurales fuera de la UE que aplican este enfoque, como el caso de la Pampa Argentina (Stratta *et al.*, 2013). En definitiva, el reparto desigual del poder en los Grupos de Acción Local (GAL), hace que surja una “clase para los proyectos” y una clase marginada. Relacionado con lo anterior, la administración, sobre todo la regional, dificulta y obstaculiza un mejor funcionamiento de estos GAL, al burocratizar excesivamente la gestión y controlar la toma de decisiones local (Navarro *et al.*, 2016), lo que también impide un mejor reparto social de las ayudas.

Pero además, la temática de estudio dispone de una gran actualidad por varios motivos, más allá del hecho de que para extraer las mejores enseñanzas de la experiencia pasada sería necesaria una valoración más precisa de los periodos anteriores, aprendiendo de las aportaciones positivas y siendo crítico con las posibles deficiencias. En primer lugar, los recientes estudios que tratan de explicar los factores que hacen a los territorios rurales más resilientes, entendido como la capacidad que tienen éstos de responder y adaptarse a la crisis, destacan la existencia de prácticas de desarrollo neo-endógeno (Belliggiano y De Rubertis, 2016; Labianca *et al.*, 2016; Cheshire *et al.*, 2015); la existencia de partenariados público-privados constituidos como GAL (Martínez *et al.*, 2015); así como una adecuada gestión de las ayudas al desarrollo rural, la capacidad institucional y la gobernanza (Sánchez *et al.*, 2014). Y en segundo lugar, las perspectivas existentes ante un nuevo periodo de programación que llevan a la Comisión Europea a replantearse varias cuestiones de la política de desarrollo rural, de manera específica, y de desarrollo regional, de manera global. Así, el Reglamento 1303/2013 establece en su artículo 35, como uno de los tres

retos prioritarios para las Estrategias de Desarrollo Local participativo, de la próxima iniciativa LEADER para el periodo 2014-2020 “la mejora de los servicios públicos y la calidad de vida, que ayude a paliar el déficit de oportunidades respecto del medio urbano, con especial atención a la población más desfavorecida y en riesgo de exclusión”. Por tanto, de forma implícita se considera la inclusión social y la reducción de la pobreza como una de sus prioridades básicas.

Hay que decir que la mayor parte de las investigaciones anteriores no analizan con el suficiente nivel de detalle y cercanía lo sucedido en el reparto de las ayudas de los PDR, limitándose a generalizaciones que en la mayor parte de las ocasiones carecen de comprobación empírica en el territorio. Están exentas de datos concretos, de mediciones, de análisis específicos sobre lo realmente sucedido, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Por otra parte, los anteriores trabajos centran su estudio en la participación desigual en la toma de decisiones, y apenas prestan atención al reparto desigual de las ayudas, de los fondos económicos europeos. Estas son las dos principales aportaciones de nuestro trabajo.

Así, nuestra hipótesis de partida se basa en que en los PDR europeos existe una discriminación negativa en el reparto de las ayudas y en la participación atendiendo a la condición social, económica y territorial de los beneficiarios. Se prioriza al que poseía solvencia económica y se margina a los colectivos ya deprimidos. Es decir, la gobernanza y el empoderamiento llevado a la práctica es selectivo y parcial, creador también de desigualdades sociales. Por tanto, nuestro propósito es conocer, al mayor nivel de detalle posible, quiénes han sido los beneficiarios de los PDR y los tomadores de decisiones dentro de los GAL y, dentro de ellos, constatar la presencia y participación de los grupos tradicionalmente marginados del medio rural: mujeres, jóvenes, inmigrantes, desempleados, entre otros.

Esta investigación es una continuación de otra anterior (Navarro *et al.*, 2014), pero que presentaba distintos objetivos, enfoque territorial y metodología. En relación al propósito, si antes únicamente se atendía a desentrañar el perfil de los beneficiarios finales, los emprendedores acogidos a PDR, ahora se incluye también a los participantes en la toma de decisiones, lo que incluye a los representantes en asociaciones y juntas directivas de los GAL. Es decir, no solo quienes se acogen a las ayudas, sino también quienes deciden. Por otra parte, si anteriormente se partía de un espacio rural provincial-subregional, Granada, ahora, estamos ante una región que cubre la mayor parte del Sur de España, Andalucía. Por otra parte, si anteriormente se consideraba únicamente la información cuantitativa proporcionada por los GAL sobre indicadores de resultado además de un cuestionario para los beneficiarios, ahora nos basamos en la información cuantitativa remitida por la administración regional así como de un cuestionario con información cuantitativa y cualitativa respondido por los gerentes de los GAL de la región.

## 2. Metodología

Las fuentes de información utilizadas han sido, específicamente, dos. La primera, la relación de proyectos ejecutados durante el periodo 2002-2008 proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Territorial de la Junta de Andalucía; dicho intervalo es en el que, realmente, se pusieron en marcha estas actuaciones dentro del marco de programación europeo 2000-2006. En efecto, una vez que se decide implantar una iniciativa como LEADER es necesario la presentación, la aprobación por parte de la Junta de Andalucía y la constitución de los GAL que la van a implementar en los diferentes territorios. El posterior diseño de la estrategia de desarrollo por

parte de los diferentes Grupos da paso a la presentación y evaluación de las solicitudes que desean participar en dicha iniciativa. Todo este proceso es el que explica que los plazos de ejecución de los proyectos también se prolonguen más allá de la fecha de finalización del marco comunitario -2006 en este caso- en lo que se denomina n+2.

El estudio se ha centrado en las actuaciones ejecutadas por emprendedores privados<sup>5</sup> para el conjunto de actuaciones de desarrollo rural en Andalucía<sup>6</sup>. El tratamiento de la información se ha realizado a nivel de expediente lo que permite conocer, con el mayor nivel de detalle posible, parámetros como: medida del proyecto, inversión total, subvención, inversión privada, empleos creados y consolidados –diferenciando hombres, mujeres y menores de 30 años-, tipo de beneficiario, municipio en el que se ejecuta, etc. Se han ejecutado 8.221 acciones. De ellas, 1.471 tenían un ámbito supramunicipal -conjunto del GAL, consorcio de municipios- mientras que el resto, 6.750, están localizadas en un municipio. La inversión total comprobada fue de 928M€, de los que 347,6 fueron subvenciones públicas.

La segunda fuente de información proviene de la encuesta enviada en 2014 a los gerentes de los 52 GAL de Andalucía para indagar en la percepción que los expertos y trabajadores sobre el terreno tienen de esta problemática en aspectos como la participación de los colectivos desfavorecidos, la necesidad de incluir nuevos interlocutores o la opinión personal de los gerentes sobre los PDR. El cuestionario poseía 9 preguntas, siendo 2 con respuesta cerrada, 6 con respuesta semicerrada y 1 abierta, generándose tanto información cuantitativa como cualitativa. El cuestionario fue contestado por 32 de ellos, el 61,5%, lo que confiere una alta representatividad estadística y territorial a las respuestas en la medida en que están representadas las diversas unidades territoriales andaluzas (Mapa 1). Más allá del valor estadístico de la encuesta realizada, lo que nos interesa, básicamente, son las valoraciones de carácter cualitativo que de ellas se desprenden a la hora de explicar la desigual participación de los diferentes colectivos, especialmente los más desfavorecidos en términos de renta, edad, sexo, cualificación, etc., que conviven en los territorios rurales a la hora de acceder a unas ayudas que ellos gestionaron directamente e in situ.

Para la explotación de la base de datos y la encuesta se ha empleado el paquete estadístico SPSS.22 así como ArcGis 9.2 para la elaboración cartográfica.

En lo que respecta al área de estudio, se circunscribe a los territorios rurales de Andalucía (España), en concreto 696 municipios, que conforman los GAL que se acogieron a LEADER+ y PRODER-A. Conviene tener presente que estamos hablando de más del 90% del total andaluz el área cubierta por estos programas. En este dispar territorio la presencia de estos colectivos marginales es destacada. La situación periférica de la región frente a los centros de decisión política y económica comunitarios, e incluso, nacionales; el elevado desempleo, reforzado por un círculo vicioso estructural donde los parados son más de la mitad del año jornaleros y el resto subsidiados agrarios; la existencia de una elevada diversidad de ruralidades, desde el rural profundo localizado en las zonas montañas y de altiplanicie de la Alta Andalucía, donde el éxodo rural aún continúa, hasta las agrocidades y cabeceras comarcales, que funcionan como ciudades de concentración

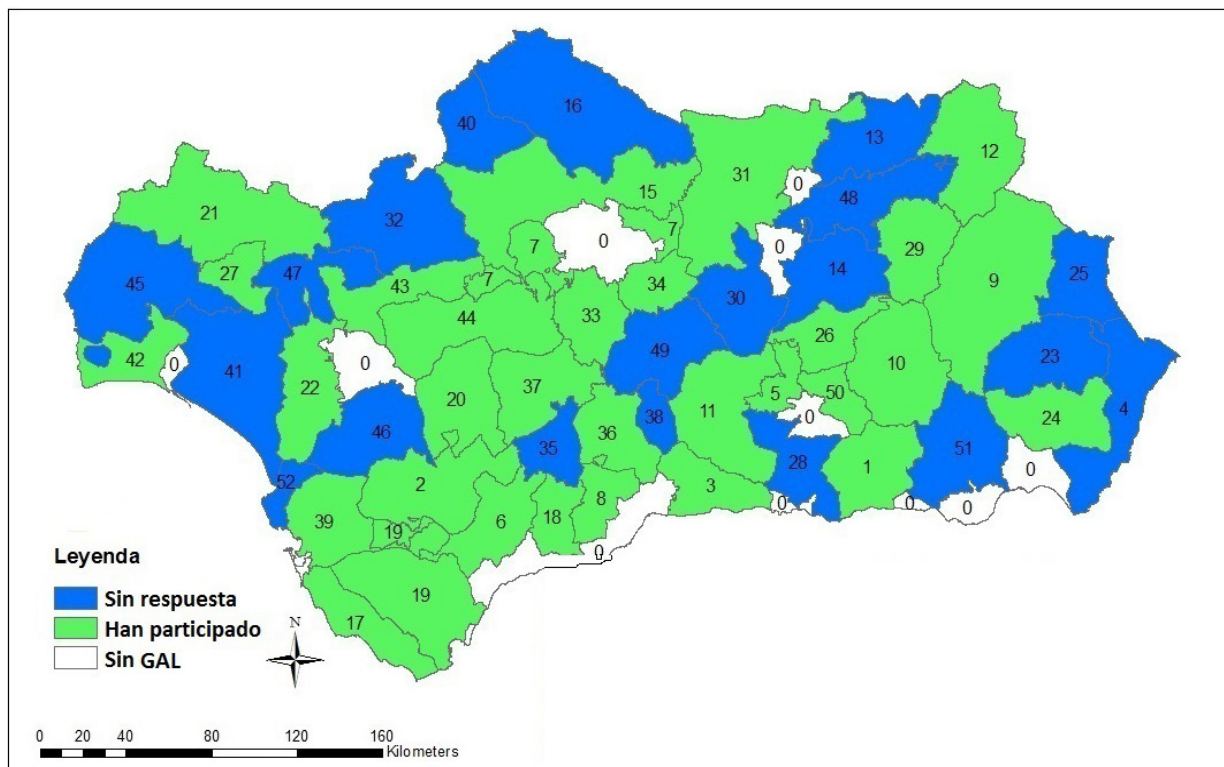
5. Empresarios particulares, es decir, todas aquellas personas físicas (autónomos) y jurídicas (sociedades mercantiles, asociaciones y cooperativas), que realizan una inversión acogidos a un PDR, se excluyen del estudio a la administración pública local y los GAL.

6. Nos referimos a las actuaciones encuadradas en el Eje 1 y 2.1 de la Iniciativa LEADER + y a las englobadas en las medidas 7.55, sobre desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria, y 7.59, sobre desarrollo endógeno de zonas rurales no ligado a actividades agrarias, del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (PRODER-A), incluido dentro del Programa Operativo Integrado de Andalucía en su Eje 7.



de población, mercado y servicios; unos niveles de renta per cápita y unos estándares de calidad de vida inferiores a la media nacional y de la UE. Aspectos todos ellos que hacen pertinente y oportuno plantearse su participación dentro de unos programas que tienen como bandera la potenciación e implicación de “todos” los colectivos en el desarrollo de sus propios territorios.

Mapa 1. GAL en Andalucía cuyos gerentes han respondido el cuestionario, periodo 2007-2013



\*GAL: Almería: 4 Levante, 23 Alanzora, 24 Filabres-Alhamilla, 25 Vélez y 51 Alpujarra Almería; Cádiz: 2 Sª Cádiz, 16 Pedroches, 17 Janda, 19 Alcornocales, 39 Jerez, 52 Costa NO; Córdoba: 7 Medio Guadalquivir, 15 Sª Morena, 33 Campiña S, 34 Guadajoz y Campiña y 40 Alto Guadiato; Granada: 1 Alpujarra Granada 5 Vega-Sª Elvira, 9 Altiplano, 10 Guadix, 11 Poniente, 26 Montes, 28 Lecrín-Temple y Costa, y 50 Arco NE Vega; Huelva: 21 Aracena y Picos Arоче, 27 Cuenca Minera Riotinto, 41 Condado Huelva, 42 Costa O y 45 Andévalo Occidental; Jaén: 12 Cazorla, 13 Condado Jaén, 14 Mágina, 30 Sª Sur, 31 Campiña N, 48 La Loma y Las Villas; Málaga: 3 Axarquía, 6 Ronda, 8 Guadalhorce, 18 Sª Nieves, 35 Guadalteba, 36 Antequera; Sevilla: 20 Sª SO, 22 Aljarafe-Doñana, 32 Sª Morena, 37 Estepa-Sª Sur, 43 Gran Vega, 44 Campiña y Alcores, 46 Bajo Guadalquivir y 47 Corredor Plata.

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

### 3. Resultados

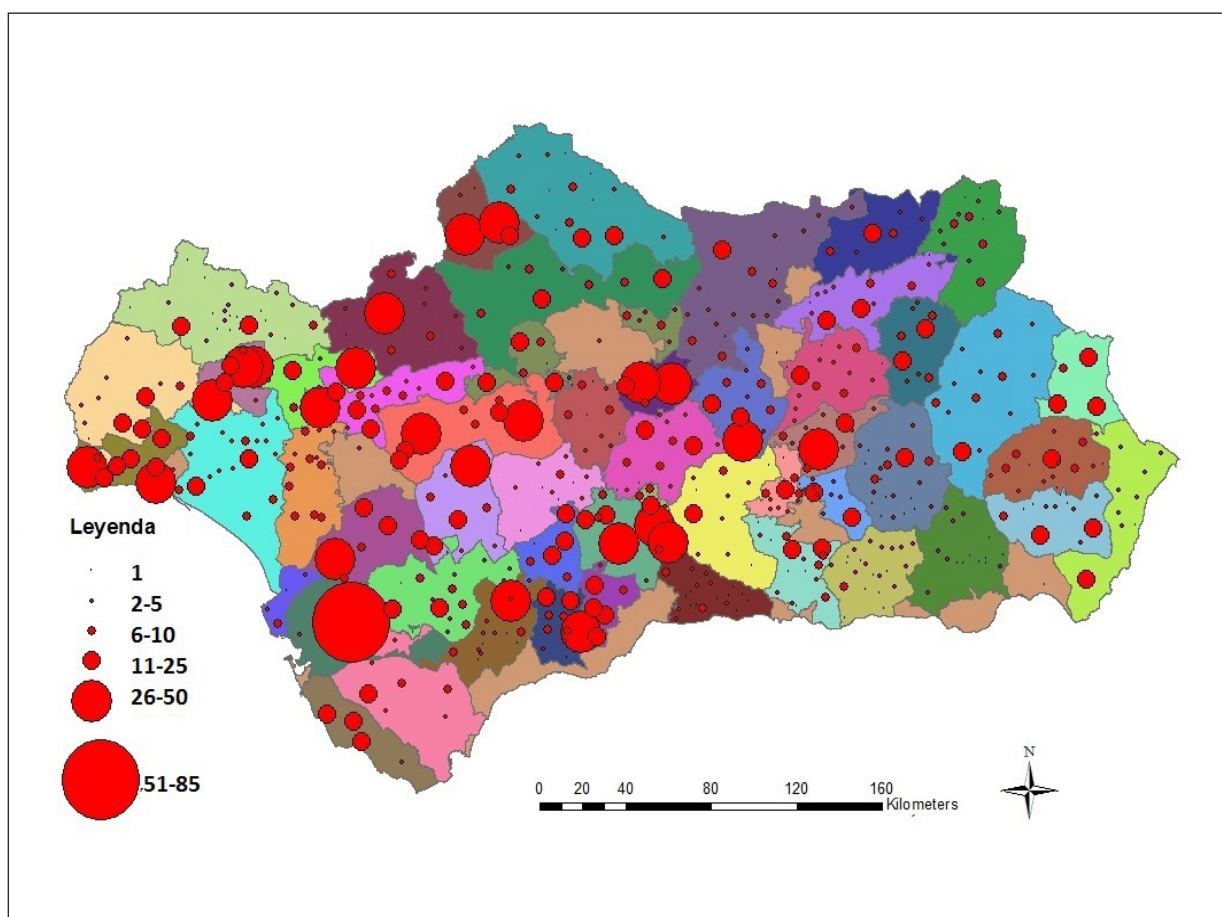
#### 3.1. Lo que dicen los datos estadísticos

##### 3.1.1. ¿Dónde se localizan?

Como se ha demostrado en otras regiones de España, tales como Castilla y León (Gordo, 2011:19) “el grueso de las inversiones de los PDR se ha concentrado en unos pocos lugares (...), los que mostraron mayor capacidad de atracción de inversión y gasto”. De hecho, la propia Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía (2013) advierte de la excesiva focalización de las ayudas en los núcleos con más dinamismo. Por tanto, una gran parte de los beneficiarios se encuentran allí donde existe un tejido empresarial, es decir, agrocidades, centros comarcales y municipios

suministradores de bienes y servicios de función superior, con mayores economías de escala. Al contrario, se penalizan a aquellos municipios del *rural profundo* con tendencia al despoblamiento, decadencia social y económica (Cejudo y Navarro, 2012). A rasgos generales, existe una evidente diferencia entre los municipios de montaña, frente a las agrocidades y cabeceras comarcales del Valle del Guadalquivir y Hoyas intrabéticas (Mapa 2).

Mapa 2. Número de emprendedores privados beneficiados por municipio y GAL 2000-2006



Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

De hecho, y como se muestra en el Cuadro 1, el reparto de los beneficiarios es desigual según los intervalos de población municipal, únicamente un 13,4% se localizó en municipios de menos de 2.000 habitantes. La “errónea asignación geográfica y la distribución territorial de los fondos” es identificada como uno de los principales problemas por parte de los gerentes de los GAL encuestados. Ello se hace más evidente si se tiene en cuenta que el 16,8% de los 696 municipios que se acogieron a estos programas no tuvieron ningún beneficiario privado; de ellos 93 tenían menos de 2.000 habitantes y sólo 6 pertenecían a localidades con más de 5.000 habitantes. En aquéllos que contaban con menos de 500 habitantes el 41,7% no tuvieron ningún emprendedor privado, mientras que ese porcentaje fue del 35% en el tramo comprendido entre los 500-999 habitantes. Ello pone de manifiesto tanto la necesidad de redoblar esfuerzos en la dinamización de estos territorios menos poblados, como la importancia del papel, discutible a veces, que juegan los promotores públicos dentro de estas iniciativas.

Cuadro 1. Reparto por intervalos de población municipal de los emprendedores privados beneficiados por PDR, 2000-06

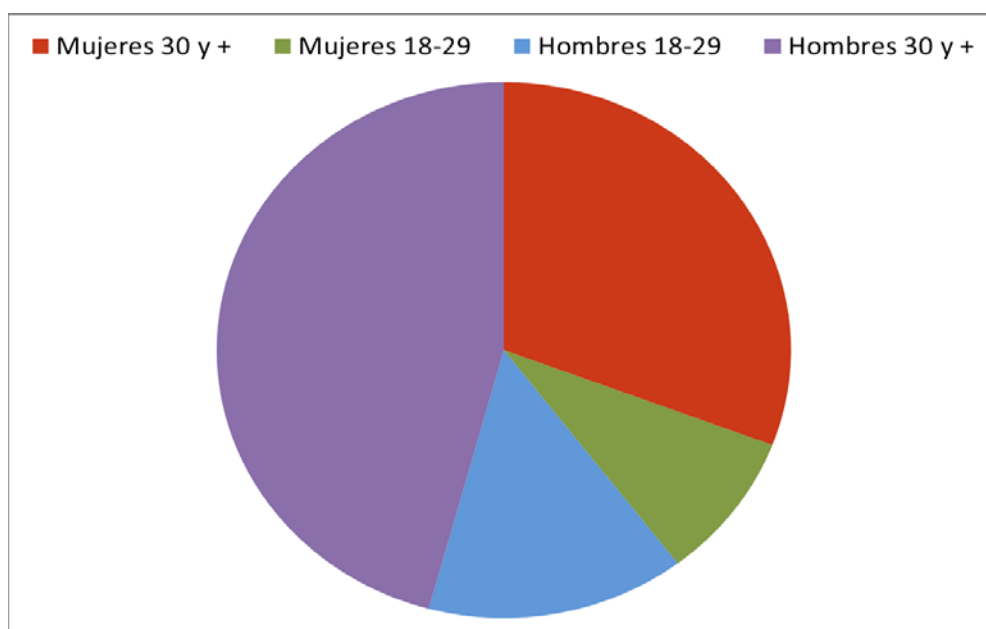
Tamaño municipio	Municipios			Beneficiarios		Benef/Pobl. *1000	Benef/Mun con Benef.
	Número	Sin Benef.	Población	Numero	%		
0-499	96	40	30.796	90	2,3	2.92	1,6
500-999	92	33	66.790	129	3,3	1.93	2,2
1.000-1.999	116	20	166.588	306	7,8	1.84	3,3
2.000-4.999	196	18	613.175	1.074	27,4	1.75	6,0
5.000-9.999	99	4	674.645	931	23,7	1.38	9,8
10.000-19.999	59	0	846.062	646	16,5	0.76	10,9
20.000 y +	38	2	1.294.845	748	19,1	0.50	20,8
Total	696	117	3.692.901	3.924	100,0	1.06	6,8

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

### 3.1.2. ¿Quiénes son? Sexo y edad de los acogidos a los PDR

Los *beneficiarios* privados predominantes fueron los autónomos y las sociedades mercantiles y limitadas con el 18,6% y 18,5%, respectivamente. Dentro de ellos son menos numerosos las mujeres y/o los jóvenes, siendo mayoritarios los adultos y varones (Gráfico 1). De hecho, si se observa el caso concreto de los autónomos, apenas un 23,5% son jóvenes, de menos de 30 años, y únicamente un 39,7% son mujeres.

Gráfico 1. Perfil del emprendedor autónomo andaluz según sexo y tramo de edad



Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

Si profundizamos en el análisis anterior a través del *número de proyectos* según el tipo de destinatario (Cuadro 2) observamos que los porcentajes ofrecen muy pocas variaciones con respecto a lo dicho en el párrafo anterior, ya que en la inmensa mayoría de los casos cada beneficiario ejecuta un solo proyecto. En este apartado sólo destacamos dos hechos: a) la escasa participación de la



mujer dentro del apartado de las personas jurídicas (sociedades en sus diferentes tipologías) incluso dentro de las entidades de economía social, con un 11,1%; b) y la aún más ínfima relevancia de los jóvenes; así, en el caso de las sociedades mercantiles y limitadas en menos de 2 casos de cada 10 las protagonistas son ellas –de los 267 proyectos emprendidos por sociedades mercantiles o limitadas jóvenes, en sólo 49 casos hablamos de jóvenes mujeres<sup>7</sup>.

Cuadro 2. Inversión y empleo de los PDR según tipo de destinatario. Andalucía 2000-06

Tipo de Destinatario			Proyectos, Inversión y Subvención					Empleo Total	
			Proyecto N°	Proyecto %	Inversión/ Proyecto €	Subvención/ Inversión %	Inversión/ Empleo €	N°	%
Autónomo	Mujer	Resto	471	5,7	110.145	26,8	50.350	1.030	4,2
		Joven	138	1,7	64.071	28,3	39.689	220	0,9
		Total	607	7,4	99.822	27,0	48.477	1.250	5,1
	Hombre	Resto	701	8,5	111.487	25,3	42.656	1.832	7,5
		Joven	223	2,7	84.058	26,2	39.693	472	1,9
		Total	924	11,2	104.867	25,5	42.048	2.304	9,4
	Total	Resto	1.172	14,3	110.948	25,9	45.425	2.863	11,7
		Joven	359	4,4	76.487	26,8	39.692	692	2,8
		Total	1.531	18,6	102.867	26,1	44.309	3.554	14,5
Corporación local			2.066	25,1	55.003	64,4	59.716	1.903	7,8
Entidad Economía Social	Resto		226	2,8	181.752	25,2	23.269	1.765	7,2
	Joven		23	0,3	150.445	23,8	22.040	157	0,6
	Mujer		31	0,4	126.770	30,9	1.128	350	1,4
	Total		280	3,4	173.093	25,6	21.329	2.772	9,3
Soc. Mercantil y Limitada	Resto		1.206	14,7	233.639	22,7	29.279	9.623	39,3
	Joven		267	3,3	258.885	22,2	39.024	1.771	7,2
	Muj_Jov		49	0,6	207.566	21,6	29.169	349	1,4
	Total		1.522	18,5	237.228	22,6	30.746	11.743	47,9
Sociedad Laboral			290	3,5	177.345	21,7	24.593	2.091	8,5
GAL y Asociaciones	GAL		1.355	16,5	77.117	85,1	168.119	622	2,5
	Asoc.	Resto	679	8,3	65.551	51,8	50.971	873	3,6
		Joven	6	0,1	4.031	78,0	0	0	0,0
		Mujer	63	0,8	35.374	44,3	21.124	106	0,4
		Total	748	9,1	62.515	51,4	47.778	979	4,0
Total		2.103	25,6	71.924	74,7	94.519	1.600	6,5	
Otras Entidades	Resto		374	4,55	104.072	34,7	38.907	1.000	4,1
	Joven		16	0,2	135.833	24,7	38.129	57	0,2
	Mujer		39	0,5	94.397	32,5	12.294	299	1,2
	Total		429	5,2	104.377	34,0	33.001	1.357	5,5
TOTAL			8.221	100	112.896	37,5	37.849	24.521	100

Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

7. Se entienden por sociedades jóvenes, sean del tipo que sean, las que cuentan con, al menos, un 25% de sus socios con menos de 30 años. La misma pauta se utiliza cuando se habla de sociedades con importante presencia de mujeres o de mujeres jóvenes.

Por tanto, aunque existe una significativa presencia de la mujer en cuanto a los proyectos ejecutados, sus valores (tal y como ocurría en relación con el número de beneficiarios) son muy inferiores a los del varón, situación que se agudiza si tenemos en cuenta las diferencias de sexo entre los emprendedores jóvenes, especialmente en lo que a sociedades mercantiles y limitadas se refiere.

Diferencias aún mayores encontramos en las *inversiones* realizadas atendiendo al sexo y edad de sus promotores. Así, mientras los autónomos varones adultos arriesgan una media de 111.487 euros por proyecto, las mujeres jóvenes únicamente lo hacen en una cantidad de 64.071 euros (un 43,5% menos). Esta desigualdad en los volúmenes de inversión según edad y sexo se reproduce también entre las diferentes personas jurídicas, salvo en el caso de las sociedades mercantiles, ya que el mayor valor registrado lo alcanzan las sociedades jóvenes varones no así, y de nuevo, las jóvenes mujeres. La explicación a este hecho se encuentra tanto en el tipo de proyectos emprendidos, ligados a la renovación de procesos de producción o de puesta en marcha de iniciativas innovadoras, como en el respaldo que ofrece una sociedad mercantil o limitada que diluye el riesgo de estas inversiones cuantiosas en relación con los autónomos –no en vano el coste medio de 258.885 euros por proyecto triplica al del joven varón autónomo y cuadruplica al de la mujer joven-.

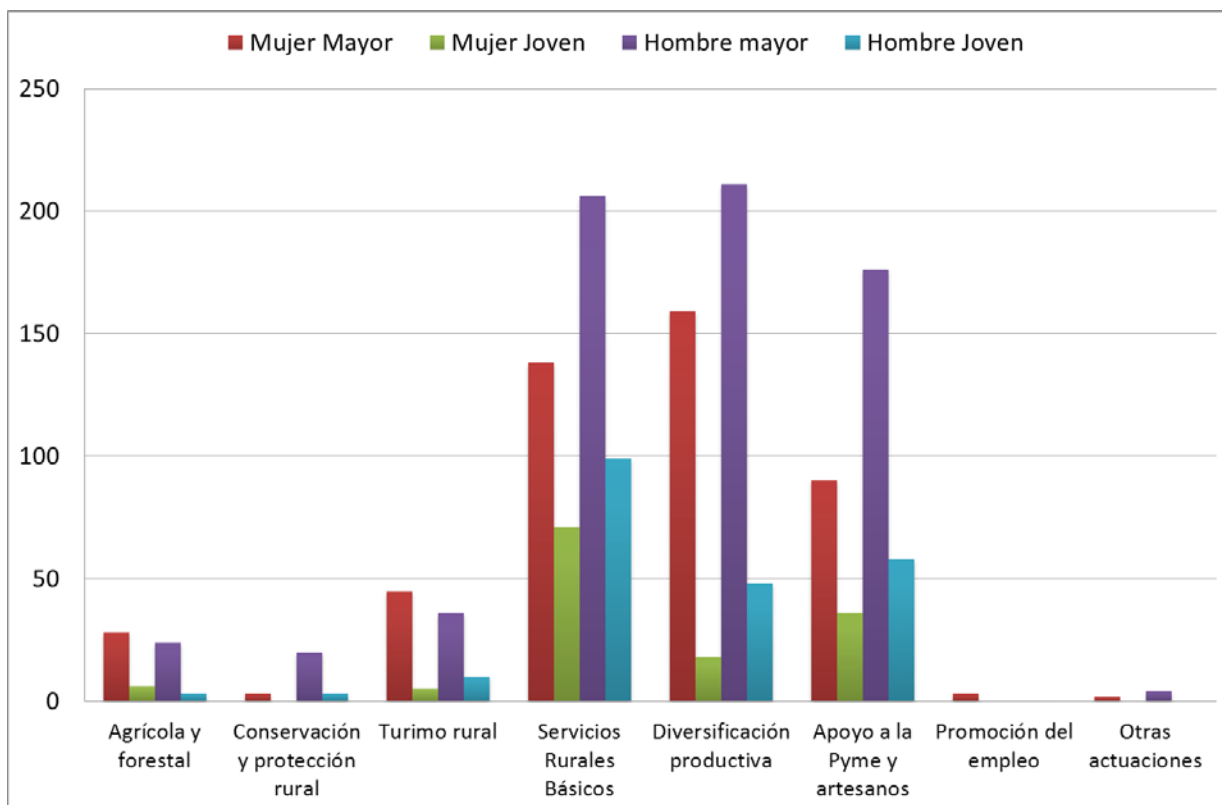
Atendiendo a los porcentajes de *subvención*, apenas se discrimina positivamente a estos colectivos para el caso de los autónomos, siendo la diferencia entre hombres adultos y mujeres jóvenes de un 3%. Es decir, los GAL limitadamente consideraron la condición de sexo y edad a la hora de ofrecer ayuda financiera a estas categorías de emprendedores. De hecho, incluso para las sociedades mercantiles y limitadas, los menores porcentajes de financiación pública correspondieron a los proyectos liderados por mujeres jóvenes (21,6%) frente a adultos/as (22,7%).

Menos proyectos e inversión para cada uno de ellos conduce a una inferior generación de *empleo* para la mujer que para el varón: el 35,2% del empleo autónomo (1.250 empleos), valor que es sensiblemente inferior al del número de proyectos, por ejemplo. La misma tendencia negativa y desigual la encontramos en los valores que separan a los jóvenes autónomos de ambos sexos, ya que sólo el 31,8% del trabajo le corresponde a ellas (eran el 38,4% en el caso del número de proyectos) y el 68,2% a ellos. Las mismas pautas se repiten en el caso de las sociedades mercantiles y limitadas que son, con diferencia, las que más empleo generan con el 47,9% y 11.743 puestos de trabajo.

### 3.1.3. ¿En qué invierten los jóvenes y mujeres autónomas?

Para dar respuesta a estos interrogantes nos centramos sólo en el colectivo de autónomos. Si se habla de *proyectos* (Gráfico 2) lo primero que destaca es que el 85,6% del total se han desarrollado dentro de tres ámbitos de actuación: los servicios rurales básicos (33,6%), la diversificación de la actividad productiva (28,5%) y el apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y artesanos (23,5%). Estos valores presentan matices por sexo y divergencias significativas por edad. No obstante, son relevantes ciertas pautas comunes: los grupos de edad que lideran los proyectos son hombres adultos seguidos de mujeres adultas, siendo los jóvenes protagonistas menos relevantes, aunque de forma conjunta han ejecutado en estos tres ámbitos de inversión 380 proyectos.

Gráfico 2. Indicadores de inversión comprobada por sexo y edad de los autónomos según ámbito de actividad (número de proyectos)



Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

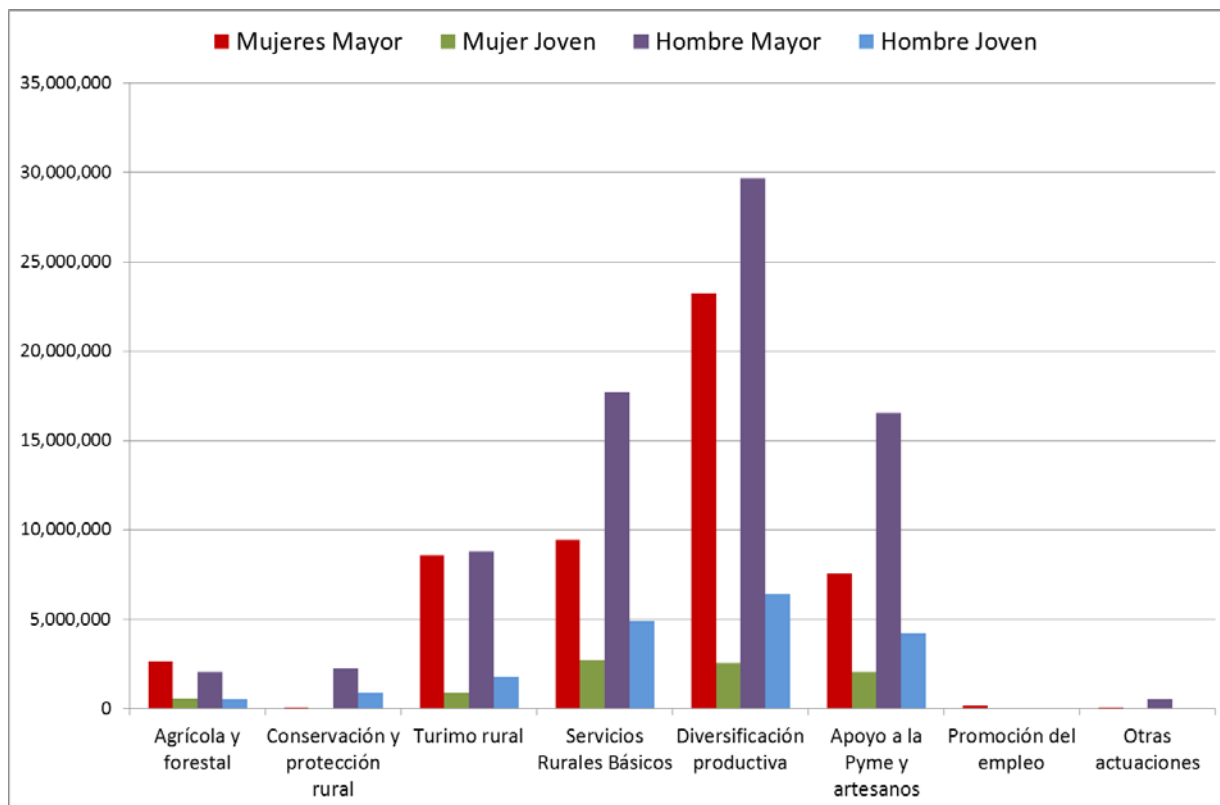
En un análisis pormenorizado de los ámbitos de actuación, han sido los servicios rurales básicos donde los jóvenes autónomos han planteado proyectos para el desarrollo de su actividad empresarial o profesional tanto para ellos (44,4%) como, especialmente, para ellas (52,2%). El segundo ámbito de inversión para los jóvenes ha sido el de la pequeña y mediana empresa y la actividad artesanal donde han desarrollado 58 proyectos, lo que supone el 26% de los proyectos puestos en marcha por jóvenes varones mientras las mujeres jóvenes han ejecutado 36, lo que equivale al 26,5% de los suyos. Los proyectos asociados a la diversificación productiva han sido prioritarios para los adultos, de tal forma que los jóvenes han ejecutado tan sólo 66 de 514. Las actividades vinculadas al turismo rural han encontrado poca acogida entre los autónomos jóvenes de ambos sexos quedando limitada a un 4,5% y el 3,7%, valores muy por debajo del 6,3% para el conjunto de este ámbito. En este punto debemos resaltar el protagonismo de las mujeres adultas que han liderado, con 45 proyectos (8,2%), la iniciativa del turismo rural. Llamamos la atención del hecho de que es este mismo colectivo el que encabeza, con 28 proyectos, las actuaciones ligadas al ámbito de las actividades agrícolas y forestales, que globalmente cuenta con escasa significación dentro del conjunto.

En definitiva, en términos comparativos el varón joven se inclina en mayor medida que la mujer joven por proyectos ligados a la diversificación de la actividad agraria en busca de nuevas actividades y rentas frente a la apuesta por sectores y actividades no agrarias en el caso de las jóvenes emprendedoras. Ello está en sintonía con su alejamiento, obligado históricamente y elegido más recientemente, de la actividad agraria en su papel de empresaria, especialmente para el colectivo

joven, cualificado y formado del que hablamos. Del mismo modo resalta el liderazgo de la mujer adulta en proyectos ligados tanto al sector turístico como al agrario y forestal.

En relación con la *inversión* (Gráfico 3), tal y como era esperable, el conjunto de las tres líneas de actuación prioritarias suponen, independientemente de quien sea el emprendedor, más del 80% de la inversión total realizada. Si en el número de proyectos los servicios rurales básicos primaban, es en la diversificación de la actividad productiva donde se ha concentrado el dinero.

Gráfico 3. Indicadores de inversión comprobada por sexo y edad de los autónomos según ámbito de actuación (euros invertidos)



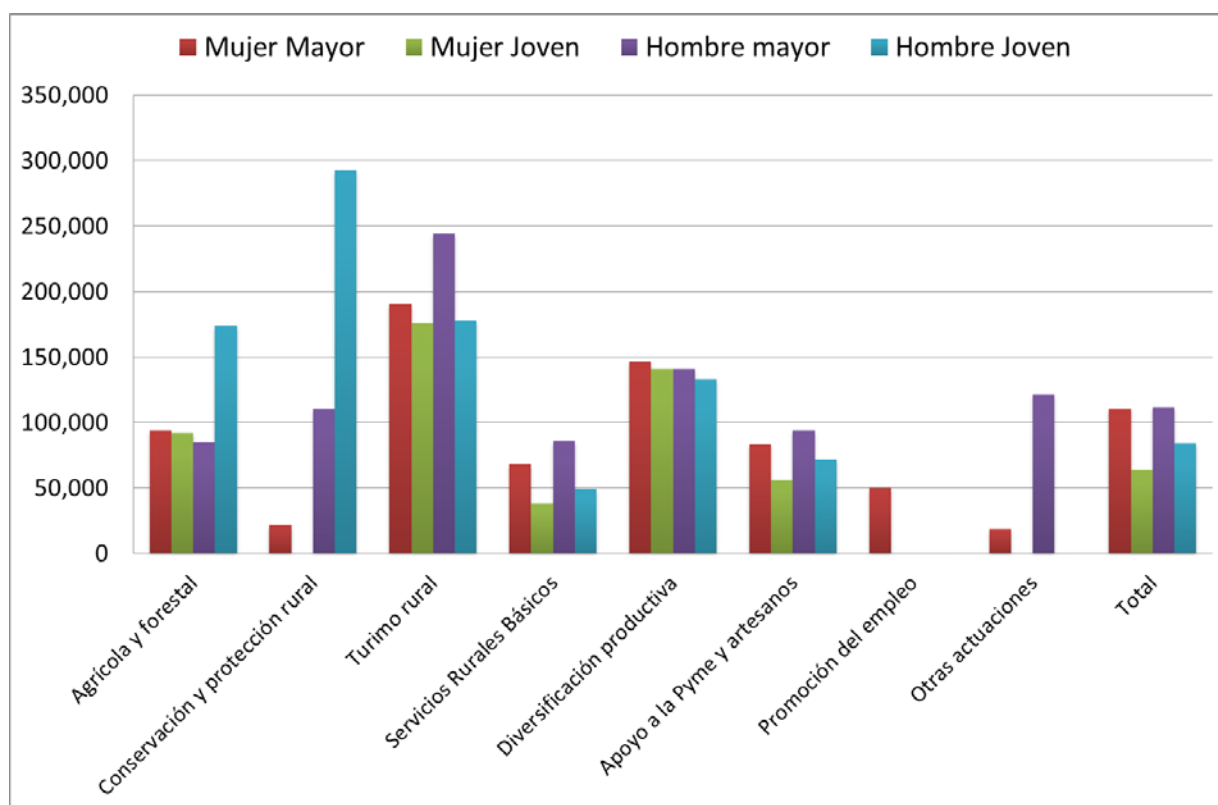
Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

Los jóvenes pierden importancia en términos de inversión; su limitada capacidad de ahorro, las restricciones de acceso al crédito, sus escasas garantías patrimoniales, etc., lo explica. La mujer concentra en las actuaciones de diversificación mayor nivel de inversión que el varón: un 5,3% más (42,6 frente a 37,3%), diferencia muy superior a la que expresa el número de proyectos ejecutados con un 1,2% (29,2 frente a 28,0). Si dentro del colectivo femenino diferenciamos la edad observamos una clarísima especialización. La mujer adulta apuesta por diversificar y complementar rentas con la actividad agraria, probablemente, porque forme parte de una unidad familiar en la que la gestión/trabajo relacionado con la actividad agraria sea desarrollada por el marido, siendo ese paraguas familiar el que le da la cobertura necesaria para afrontar el riesgo de invertir en proyectos de mayor envergadura. Por el contrario, la mujer joven, desligada de la actividad agraria, apuesta por proyectos no vinculados a ella a la vez que invierte menor cantidad de dinero, probablemente, por no encontrarse con el respaldo familiar/económico antes comentado. Es más, entendemos que es dentro de este ámbito familiar en el que se explica la participación de la mujer adulta en actividades ligadas al sector agrario y forestal.



En la inversión media por proyecto la mayor asimetría se produce en términos de edad; en los adultos la cifra supera los 110.000 euros, tanto hombres como mujeres, en los jóvenes, con registros significativamente menores, encontramos claras diferencias por sexos: 84.058 euros para ellos y 64.071 euros para ellas, prueba inequívoca de sus limitaciones financieras que a su vez influye en la actividad a desarrollar (Gráfico 4).

Gráfico 4. Indicadores de inversión comprobada por sexo y edad de los autónomos según ámbito de actuación (media de euros por proyecto)



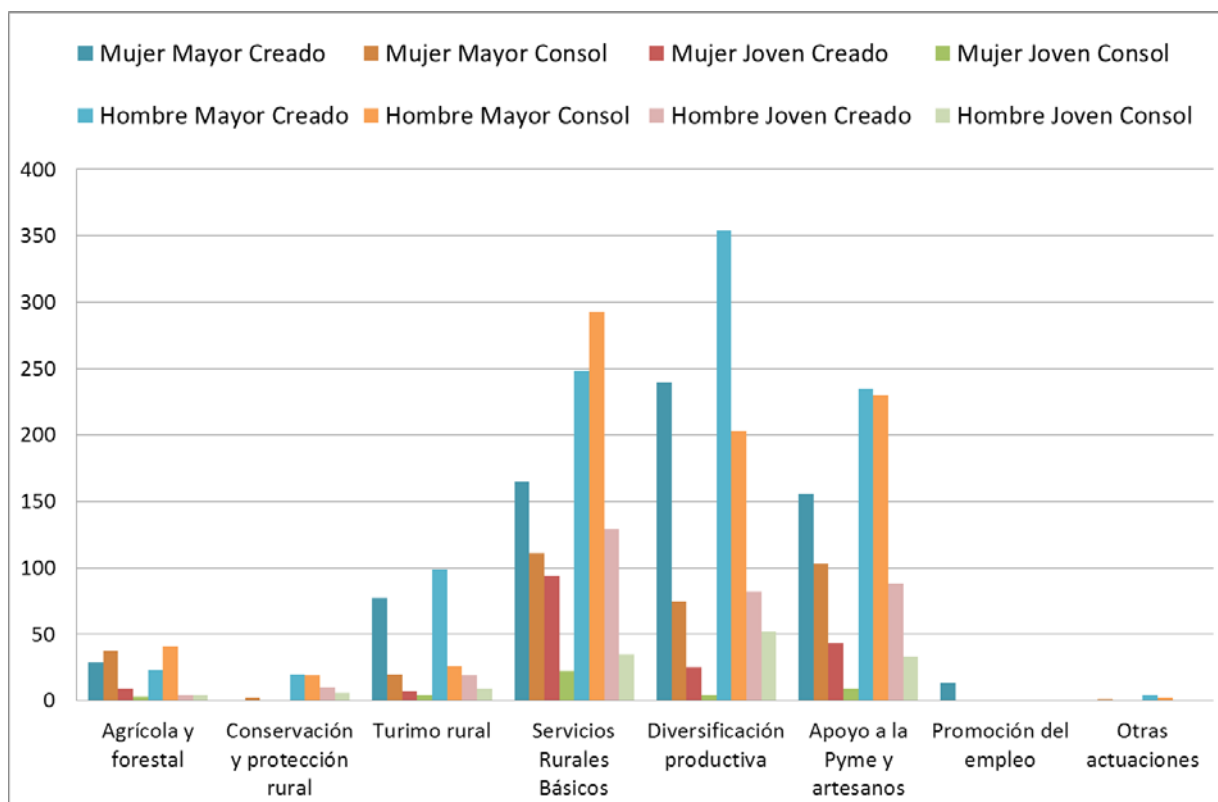
Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

Según los *ámbitos de actuación*, resaltan los elevados valores medios empleados en actividades de diversificación y, especialmente, de turismo rural, bien es cierto que son pocos proyectos, tanto para las mujeres, sean jóvenes o adultas, como para los hombres adultos. Por contra, los hombres jóvenes lo hacen en la conservación y protección del medio natural, aunque sólo sean 3 los proyectos ejecutados. En el polo opuesto encontramos los servicios rurales básicos y el apoyo a PYMES y artesanos con inversiones por proyecto inferiores a la media entre el 58,5% y el 87%, respectivamente. En el primero de ellos, especialmente, para el caso de las mujeres jóvenes (38.264 euros) y los hombres jóvenes (49.200 euros); lo que significa una apuesta clara por iniciativas en las que la principal aportación de estos colectivos es su capital humano más que el financiero.

### 3.1.4. ¿Cuánto trabajo generan los jóvenes y mujeres autónomos según ámbitos de inversión?

En el impacto sobre el mercado de trabajo se ha tenido en cuenta tanto el empleo creado como el consolidado. Son los tres ámbitos ya señalados los que más trabajo han generado con el 85,2% del total, lo que se traduce en 3.029 empleos (Gráfico 5).

Gráfico 5. Número de empleos creados y consolidados por sexo y edad de los autónomos según ámbito de inversión



Fuente: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura. Elaboración propia.

Los servicios rurales básicos aportan 1.097 empleos, de los que el 60% son de nueva creación, mujer y jóvenes como más beneficiados, mientras la consolidación de empleo está liderada por los varones adultos. La diversificación productiva genera 1.035 empleos siendo básicamente adultos y varones los protagonistas, tanto en creación como en consolidación. En apoyo a PYMES y artesanos, con 897 empleos, los jóvenes muestran un cierto dinamismo en la creación mientras que los adultos la tienen en la consolidación del trabajo. El turismo rural aparece en cuarta posición con 262 empleos, pero curiosamente el empleo creado ha sido generado por adultos. Este hecho, que sorprende por la creciente necesidad del uso de nuevas tecnologías y la poca significación de los jóvenes cada vez más cualificados, debe entenderse como un complemento a las actividades agrícolas que se vienen desarrollando en el ámbito rural. Otra cuestión importante es la desigualdad existente en función del sexo: mientras para la mujer adulta supone el 11,4% del nuevo trabajo generado, las jóvenes consolidan un 9,5% de su empleo, muy por encima del 6,8 del conjunto de autónomos. Las actividades agrícolas y forestales han permitido la consolidación del empleo de los adultos de ambos sexos, con escaso impacto en los jóvenes.

En síntesis, la consolidación de empleo es un fenómeno de personas adultas con carácter generalizado en todos los ámbitos. La mujer adulta asume costes de inversión elevados cuando se encuentra dentro de un entorno familiar que propicia dicha inversión bien ligada a medidas en favor de la diversificación productiva, como complemento de las rentas agrarias, y al turismo en el que tiene un alto grado de especialización en relación con los varones o los jóvenes.

Los jóvenes muestran una mayor focalización de sus oportunidades de empleo. Así, las mujeres jóvenes lo encuentran principalmente en los servicios rurales básicos (52,8%), lo que apunta a

emprendimiento y autoempleo como fórmula laboral donde la proximidad y las relaciones personales son los pilares de su competitividad. El apoyo a PYMES y artesanos (24,2%) y diversificación productiva (14%) completan más del 90% del empleo generado por las jóvenes andaluzas. Por su parte, los varones jóvenes registran una distribución más homogénea del empleo dentro de los tres ámbitos. Así los servicios rurales básicos son los más relevantes, un 38,70%, en el empleo creado, el apoyo a las PYMES y la artesanía le sigue con el 26, 4% y la diversificación productiva con el 24,6%. Además, el varón joven crea más trabajo a través de los nuevos servicios para la población local y lo consolida gracias a la diversificación productiva y la creación de rentas complementarias a la agraria.

### 3.2. Lo que opinan los Gerentes

Para profundizar más en relación con las causas explicativas de los resultados obtenidos, hemos recurrido a las respuestas proporcionadas por los gerentes de los GAL. En relación con los *colectivos* que han sido más beneficiados se obtiene que son, en primer lugar, los empresarios (4.3 sobre 5), lo que puede ser reflejo del alto enfoque economicista. En segundo lugar, los Ayuntamientos (3.7), lo que es debido a la alta presencia del sector público en el control y la toma de decisiones. En tercer lugar, mujeres y jóvenes (3.3 y 3.0, respectivamente). En cuarto lugar, los agricultores (2.8), lo que puede ser una señal de carencia de enfoque integral y estratégico. Y en quinto lugar, y finalmente, una baja participación de jubilados y desempleados (2.2) (Cuadro 3).

Cuadro 3. ¿Qué grupos sociales son los más beneficiados por las acciones de los GAL?\*

	Media	Desviación estándar	Moda	Sin respuesta
Agricultores	2.8	1.2	3	4
Profesionales no agrícolas	3.4	1.2	4	4
Empresarios	4.3	0.8	4	4
Jubilados y desempleados	2.2	1.1	2	4
Jóvenes	3.0	1.1	3	4
Mujeres	3.3	0.9	3	4
Cooperativas	3.1	1.1	3	4
Asociaciones	3.0	1.0	3	4
Ayuntamientos	3.7	0.9	4	4

\* Sobre una escala de 1 (nada) a 5 (significativamente).  
Fuente: Cuestionario a los gerentes. Elaboración propia.

Por otra parte, la mitad de los entrevistados, 50% (Cuadro 4), piensan que los GAL han ayudado a incrementar la participación de los colectivos desfavorecidos. De forma contraria opinan 1/3 parte (34.4%). La mayoría de ellos afirman que las mujeres, jóvenes, discapacitados, inmigrantes y desempleados han sido integrados a través de los consejos locales de toma de decisiones, asociaciones y/o proyectos.

Sobre si las actividades del GAL han tenido impactos negativos en la implicación de los diferentes grupos en la toma de decisiones a nivel local (Cuadro 4), 17 de 32 (53.1%) piensan que “No” han tenido algún tipo de impacto negativo, mientras que 11 de 32 (34.4%) han respondido de forma contraria.

Cuadro 4. Participación e implicación en la toma de decisiones de los colectivos desfavorecidos en los diferentes GAL

¿Han cubierto las necesidades de participación?			¿Han tenido impactos negativos en la implicación de distintos grupos en la toma de decisiones?	
Respuestas	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Si	16	50.0	11	34.4
No	11	34.4	17	53.1
Sin opinión	1	3.1	1	3.1
Sin respuesta	4	12.5	3	9.4
Total	32	100.0	32	100.0

Fuente: Cuestionario a los gerentes. Elaboración propia.

Y, por último, sobre si piensan que existen otros interlocutores locales que deberían estar incluidos en el GAL, las respuestas están divididas: No un 53,1% y Si un 37,5% (Cuadro 5). Los motivos que han dado los gerentes para decir que “No” son: “pensamos que están representados todos los interlocutores sociales y económicos”, “representamos toda la masa social del territorio, lo que se necesita es una mayor implicación de cada uno de los actores, y de esta manera las decisiones adoptadas tendrán un apoyo superior”, “una mayor implicación del sector privado y los agricultores se ha demostrado imposible”, “siempre se puede mejorar”, y “quizás algunos actores específicos, como parques naturales, ecologistas, consejos de calidad territorial de productos alimentarios”.

Cuadro 5. ¿Consideras que es necesario incluir nuevos interlocutores en el GAL?

	Andalucía	%
Si	12	37.5
No	17	53.1
Sin opinión	0	0.0
Sin respuesta	3	9.4
Total	32	100.0

Fuente: Cuestionario a los gerentes. Elaboración propia.

Las respuestas “Si” reclaman una participación más alta de: jóvenes, mujeres, empresarios, pequeñas empresas, sector privado, asociaciones de voluntariado, organizaciones del sector público que pueden ser facilitadores del cambio, jóvenes agricultores, asociaciones sociales, nuevos pobladores, sectores educacionales, culturales y de deportes, y grupos en riesgo de exclusión social. Incluso concretan lo siguiente: “aquellos que realmente quieren participar”, “pienso que se tienen que incluir y excluir. Incluir aquellos colectivos o personas con especiales características y excluir aquellos colectivos/entidades que no participan”, “siempre es necesario”, “es necesario incrementar el capital relacional interno y externo del territorio”. Por tanto, una mayor flexibilidad es requerida también en el partenariado.

En lo que se refiere a un grupo específico, el de las *mujeres*, si analizamos la opinión de los gerentes de los GAL sobre la medida en que estos han ayudado a incrementar sus oportunidades de empleo (Cuadro 6), obtenemos que la media está situada entre 3 (“Algo”) y 4 (“Bastante”), 3.8, más próxima a esta última. De hecho, la moda es 4 (“Bastante”). Gracias en gran medida a los



PDR han surgido emprendedoras en el medio rural, cosa que hace unas décadas era imposible de pensar, y que con el pretexto de estas nuevas ayudas se han arriesgado a montar su propia empresa. La escasez de féminas y su poca participación en los PDR se ha ido corrigiendo conforme se avanzaba de unos periodos a otros. En ocasiones, y muy habitual en Andalucía, a lo que se contribuyó fue a sacar de la economía informal a mujeres trabajadoras y empresarias que ya poseían anteriormente un negocio, aunque no declarado.

Cuadro 6. Contribución de los GAL a la profesionalización y capacidad de decisión local de la mujer rural \*

	Aumentar las oportunidades de empleo y profesionalización	Toma de decisiones locales
Media	3.8	3.9
Desviación estándar	1.1	1.0
Moda	4.0	4.0

\* En una escala de 1 a 5: Significativamente, 4 Bastante, 3 Algo, 2 Poco, 1 Nada, 0 Sin opinión. Fuente: Cuestionario a los gerentes. Elaboración propia.

Esta opinión que tienen los gerentes pudiera parecer que contrasta con los datos cuantitativos antes señalados, aunque no necesariamente. En efecto, no es contradictorio que los jóvenes y las mujeres sigan teniendo una posición de desventaja con respecto al varón o a la población adulta, que lo es y se ha podido comprobar con los indicadores antes comentados relativos al número de proyectos ejecutados, la inversión media realizada o el trabajo creado o consolidado, y que a la vez se perciba por parte de los gerentes la creciente importancia que estos colectivos están adquiriendo en la dinamización de estos espacios rurales de la mano de estos programas y de la visibilización de actividades y actores que habían permanecido en “espacios de sombra”.

Por otra parte, los entrevistados piensan que los GAL han contribuido “Bastante” (3.9) a incrementar la representación de las mujeres en la toma de decisiones (Cuadro 6), ayudando a obtener una participación real en las tareas de poder de estas féminas rurales.

Y en lo que respecta a la *opinión sobre los PDR*, la mayor parte de los GAL, casi un 80% (78.1%, 25 de 32), piensan que han existido muchos errores en la implementación de los PDR (Cuadro 7). Todos los que señalan tienen, directa o indirectamente, incidencia sobre los grupos desfavorecidos. Únicamente un 12.5%, 4 de ellos, piensan de forma positiva.

Los principales problemas detectados están relacionados con: la “excesiva burocracia”, queja recurrente en los GAL (18 de ellos, 56,3%) y la “pérdida de especificidades y filosofía de LEADER” (5, 15,6%). En definitiva, la carencia de enfoque-ascendente y la limitada capacidad en la toma de decisiones a nivel local frente a los criterios establecidos en el nivel regional. Otros problemas señalados están derivados de una escasa participación de grupos sociales desfavorecidos, una limitada planificación estratégica y enfoque a largo plazo y una reducida apuesta económica: “limitado acceso a grupos de población desfavorecidos”, “errónea asignación geográfica y distribución territorial”, “problemas financieros y retrasos. Contribución económica y financiera limitada”. Así las cosas, las alternativas que plantean están dirigidas a: “reducir la burocracia y la complejidad, principalmente de la administración regional” (22, 68,8%); dar “mayor autonomía en la toma de decisiones local a los GAL” (15, 46,9%); y “una vuelta a los orígenes de LEADER, y recuperar sus especificidades” (6, 18,8%). Por todo lo anterior, la mayor parte de los GAL cambiarían la forma

en la cual los PDR funcionan (28 de ellos, 7,5%), según se señala en un comentario uno de los gerentes: “LEADER ha sido víctima de su propio éxito. La universalización de su método ha derivado en la eliminación de su naturaleza experimental y de laboratorio real para el desarrollo de las áreas rurales”.

Cuadro 7. Desde su punto de vista, ¿ha existido algún error en la aplicación de los PDR?

Si	25	78.1
No	4	12.5
Sin opinión	0	0.0
Sin respuesta	3	9.4
Total	32	100.0

Fuente: Cuestionario a los gerentes. Elaboración propia.

#### 4. Discusión y conclusiones

Una vez analizadas las fuentes de información, tanto cuantitativas como cualitativas, consideramos que han existido carencias en la atención de los PDR hacia los grupos desfavorecidos del medio rural andaluz. Los datos indican una significativa presencia de mujeres como promotoras y, en bastante menor medida, de jóvenes. Ahora bien, siguen siendo minoría las primeras frente a los varones al igual que ocurre dentro del colectivo joven. Estas diferencias en términos de sexo y edad se agudizan si hablamos de la participación de mujeres y jóvenes en los distintos tipos de sociedades (personas jurídicas), siendo éstas las que más empleo e inversión media por proyecto realizan. En términos de volumen de inversión e inversión media por proyecto, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes, las divergencias se extreman.

Del mismo modo, se ha constatado una especialización según edad y sexo en los diferentes ámbitos de inversión. Mientras el varón adulto se centra en la diversificación productiva, la mujer adulta lo hace en turismo. Los jóvenes presentan un perfil más equilibrado en cuanto a las actividades en las que invierten por contra las jóvenes apuestan por los servicios básicos para la población rural. En cualquier caso, si los dos primeros colectivos gastan en sectores que exigen más capacidad financiera y que sirven para consolidar su trabajo, los dos segundos, y sobre todo ellas, lo hacen en actividades en las que el capital humano se convierte en su principal fortaleza a la hora de crear su puesto de trabajo.

Han sido muy variados los motivos que explican lo anterior. En primer lugar, la obligatoriedad de adelantar con fondos propios la inversión, lo que se ha convertido en un obstáculo que ha impedido la participación de sectores habitualmente segregados del desarrollo económico. Las entidades bancarias no acompañaron a los proyectos de mayor riesgo económico y “social”, por lo que se castiga a los liderados por estos colectivos.

En segundo lugar, al valorarse la *experiencia* y la *solvencia económica* en la selección de proyectos, han limitado considerablemente el acceso a las ayudas a gran cantidad de jóvenes y mujeres. Además, “la falta de confianza de la familia para ceder recursos, la falta de recursos propios y el interés en un primer momento por un empleo asalariado” (Langreo, 2000: 25) también contri-

buyen a la poca presencia de emprendedores de estos grupos. Los GAL, además de promover la formación y capacitación, tienen que ser “intermediadores” entre estos colectivos de jóvenes y mujeres, cada vez más dinámicos y preparados, y las entidades bancarias. Es necesario adaptar en mayor medida la ingeniería financiera de las entidades bancarias (fondos de capital-riesgo y de microcréditos,...) a la casuística y funcionamiento de los PDR, papel en el que los GAL deben implicarse en mayor medida. El capital financiero es una herramienta básica a la hora de contribuir al desarrollo endógeno de un ámbito rural (Zapata, 2008).

En tercer lugar, la discriminación también ha sido territorial, tal y como han demostrado los trabajos de Cejudo y Navarro para la provincia de Granada (2009; 2012). El rural profundo, (aquél alejado y marginado espacial y económicamente) y montano ha estado al margen de gran parte de las inversiones, y ello a pesar de que los pequeños municipios deben ser prioritarios en dotación económica y técnica (GATER, 2015), además de en el estímulo de políticas de fijación y asentamiento de población.

La encuesta, en cuarto lugar, constata una escasa participación de los agricultores. Este colectivo, considerado prescindible en los clásicos modelos de desarrollo económico, probablemente no ha percibido una alternativa viable y una oportunidad real de apoyo en la estrategia europea de desarrollo rural.

Del mismo modo, en quinto lugar, tampoco han recibido una atención prioritaria el colectivo de desempleados. Este hecho es preocupante en un contexto como es el del agro andaluz, marcado por un fuerte desempleo estructural. Salvo determinados cursos de formación, donde además ha prevalecido un enfoque demasiado genérico sin apenas orientación al mercado profesional, siendo implementados por las entidades públicas y en contadas ocasiones han conseguido un efecto demostrativo, pocos son los ejemplos en los que han participado como promotores. En opinión de los gerentes, este colectivo no ha hecho el esfuerzo necesario para implicarse en mayor medida.

En sexto lugar, estaría el exceso de intervencionismo y control por parte de la administración, principalmente la regional, que ha dificultado también una mayor atención de los GAL hacia la participación real en los partenariados y, consecuentemente, en las ayudas de estos grupos desfavorecidos. Han sido principalmente las élites locales que tienen tiempo, recursos y aspiraciones, a la vez que también han controlado otras instituciones y autoridades, las que más han participado, lo que ha generado que otros actores hayan sido excluidos del proceso de desarrollo.

De cara a futuras programaciones existe una tarea básica de dinamización y de implicación de toda la población en un compromiso de proyecto futuro. Es necesario recuperar la confianza, sensibilización e implicación de estos colectivos para poder romper el círculo vicioso en el que se encuentran instalados. Es necesario suplir el déficit de participación de los actores locales y de la sociedad civil. Recuperar el enfoque ascendente y participativo, en la medida en que apenas han alcanzado sus beneficios y filosofía a los grupos desfavorecidos del medio rural, y en materia de cohesión territorial, a causa de su escaso alcance y repercusión en el *rural profundo*, y más si cabe, si se trata de transferir a otros territorios rurales fuera de la UE, donde los problemas de pobreza y desigualdad social pueden ser mayores. Es pertinente recuperar lo expresado por uno de los entrevistados: “LEADER ha sido víctima de su propio éxito. La universalización de su método ha derivado en la eliminación de su naturaleza experimental y de laboratorio real para el desarrollo de las áreas rurales”; conviene recuperarlos. La gobernanza y el empoderamiento ha sido limitado y selectivo social y territorialmente hablando, beneficiando a las élites locales, políticas y económicas, y obviando a los grupos tradicionalmente desfavorecidos del medio rural europeo.

Por otra parte, y para mejorar los estudios en materia de repercusión social de los programas de desarrollo en los respectivos territorios de actuación, sería adecuado que entre los indicadores de evaluación se consideraran en mayor detalle todas aquellas características del perfil del emprendedor: edad, procedencia geográfica (inmigrantes o no), etc. Para futuros trabajos en esta temática sería pertinente profundizar, por un parte, en los motivos por los que han decaído determinados proyectos presentados en los GAL tras haberse llegado a la fase de acuerdo de ejecución, lo que nosotros denominamos “*proyectos fallidos*”. Por otra, analizar los criterios de selección de los proyectos que manejan los respectivos equipos técnicos de cada uno de los GAL. Finalmente, sería interesante expandir el ámbito de estudio a otras áreas rurales de la Unión Europea así como tener en consideración la opinión de otros actores clave en el análisis cualitativo.

## 5. Referencias bibliográficas

- Augustyn, Anna y Nemes, Gusztav (2014). “Catching up with the West? Europeanisation of rural policies in Hungary and Poland”. *Studies in Agricultural Economics*, 116, 114-121.
- Bandeira, Pablo; Atance, Ignacio y Sumpsi, José María (2004). “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque”. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 51, 115-136.
- Belliggiano, Angelo y De Rubertis, Stefano (2016). “The farm tourism as an opportunity for sustainable development in the regions of southern Italy” *Pampa*, 13, 11-30.
- Böcher, Maxime (2008). “Regional governance and rural development in Germany: the implementation of LEADER+”. *Sociologia Ruralis*, 48(4), 372-388.
- Bosworth, Gary *et al.* (2015). “Empowering local action through neo-endogenous development; the case of LEADER in England”. *Sociologia Ruralis*, 1-23 (Early view).
- Buciega, Almudena (2012). Capital social y LEADER. “Los recursos generados entre 1996 y 2006”. *Ager*, 12, 111-144.
- Buendía, Inmaculada (1999). “Desarrollo rural en la Unión Europea: el programa LEADER y el papel de las sociedades cooperativas”. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 42, 35-54.
- Cejudo, Eugenio y Navarro, Francisco (2012). “Quince años de aplicación de los Programas de Desarrollo Rural. Desigualdades sociales y territoriales en la provincial de Granada”. *Scripta Nova*, XVI(390).
- Cheshire, Lynda; Esparcia, Javier y Shucksmith, Mark (2015). “Community resilience, social capital and territorial governance”. *Ager*, 18, 7-38.
- Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía (2013). *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020*. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca.
- Dargan, Loma y Shucksmith, Mark (2008). “Leader and innovation”. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274-291.
- Esparcia, Javier; Noguera, Joan y Pitarch, María Dolores (2000). “Leader en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras”. *Documentos de Análisis Geográfico*, 37, 95-113.
- Esparcia, Javier y Escribano, Javier (2012). “La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER”. *Anales de Geografía*, 32(2), 227-252.
- Gardner, Gary (2011). “Community action in rural Wales. En: Milbourne, Paul (Ed.), *Rural Wales in the twenty-first century. Society, economy and environment*. Cardiff: University of Wales, 81-112.
- Gordo, Pablo (2011). “Las políticas territoriales de la Unión Europea: un balance de veinte años en Castilla y León”. *Estudios de Economía Aplicada*, 29(1), 7-30.
- GATER (Grupo de Análisis sobre Territorios Rurales) (2015). “Hacia una nueva política rural y territorial en la Comunidad Valenciana”. En Romero, Joan y Bois, Andrés (Eds) *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 318-355.
- Guinjoan, Eloi; Badía, Anna. Tulla, Antoni (2016). “El Nuevo paradigma del desarrollo rural. Reflexión teórica y reconceptualización a partir de Rural Web”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 71, 179-204.
- Labianca, Marilena *et al.* (2016) “Innovation in rural development in Puglia, Italy: critical issues and potentialities starting from empirical evidence”. *Studies in Agricultural Economics*, 118(1), 38-46.



- Langreo, Alicia (2000). "Innovaciones y desarrollo rural: nuevas iniciativas de empleo y juventud". *Estudios de Juventud*, 48, 73-81.
- Marsden, Terry. y Smith, Everard (2005). "Ecological entrepreneurship: sustainable development in local communities through quality food production and local branding". *Geoforum*, 36 (4), 440-451.
- Martínez, Francisco; Sacristán, Hugo y Yagüe, José Luis (2015). "Are local action groups, under LEADER approach, a good way to support resilience in rural areas?". *Ager*, 18, 39-63.
- Midmore, Peter (1998). "Rural policy reform and local development programmes: appropriate evaluation procedures". *Journal of Agricultural Economics*, 49(3), 409-426.
- Nardone, Gianluca; Sisto, RicardoyLopolito, Antonio (2010). "Social capital in the Leader Initiative: a methodological approach". *Journal of Rural Studies*, 26, 63-72.
- Navarro, Francisco; Cejudo, Eugenio y Maroto, Juan Carlos. (2014). "Reflexiones en torno a la participación en el desarrollo rural. ¿Reparto social o reforzamiento del poder? LEADER y PRODER en el Sur de España". *Eure*, 40(121), 203-224.
- Navarro, Francisco; Woods, Michael. y Cejudo, Eugenio. (2016). "The LEADER Initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia". *Sociología Ruralis*, 56 (2), 270-288.
- Kitchen, Lawrence. y Marsden, Terry (2009). "Creating Sustainable Rural Development through Stimulating the Eco-economy: Beyond the Eco-economic Paradox?". *Sociología Ruralis*, 49 (3), 273-294.
- Ray, Chistopher (2006). Neoendogenous rural development in the EU.En: Cloke, Paul; Marsden, Terry y Mooney, Patrick (Eds.), *Handbook of rural studies* London, Sage, 278-290.
- Rodríguez Martínez, Francisco (2000). "Desarrollo rural en las montañas andaluzas. Un análisis desde la sostenibilidad". *Cuadernos Geográficos*, 30, 97-121.
- Sánchez, Pedro; Gallardo, Rosa y Ceña, Felisa (2014). "Rural areas face the economic crisis: analysing the determinants of successful territorial dynamics". *Journal of Rural Studies*, 35, 11-25.
- Shortall, Sally (2008). "Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: exploring the differences". *Journal of Rural Studies*, 24, 450-457.
- Stratta, Ricardo; Gómez, Francisca y Rodríguez, Pablo (2013). "Rural depopulation in the Pampean Region of Argentina: intervention model". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(70), 201-218.
- Ward, NeilyMcNicholas, Kate (1998). "Reconfiguring rural development in the UK: objective 5b and the new rural governance". *Journal of Rural Studies*, 14(1), 27-40.
- Woods, Michael (2011). *Rural*. London. Routledge.
- Zapata, Víctor Manuel (2008) "¿Cómo puedo descubrir el potencial endógeno?". En Zapata, Víctor Manuel (Dir.) *Guía práctica del trabajo técnico del desarrollo rural*. Castellón: Universidad Jaume I, 71-86.

## Sobre los autores

### EUGENIO CEJUDO GARCÍA

Doctor en Geografía e Historia y Profesor Titular de la Universidad de Granada. Director del Dpto. de Geografía Humana (2011-) así como Coordinador/Director de diferentes estudios de Tercer Ciclo, Máster y Doctorado, Conjuntos con otras Universidades. Ha impartido docencia y realizado estancias en la Universidad de Salento, Molise, UNIA, Sevilla o Extremadura.

Evaluador de proyectos de investigación de la ANEP así como revisor revistas nacionales e internacionales indexadas en WOS. Ha participado y dirigido proyectos de Excelencia del Ministerio de Economía español como de la Junta de Andalucía. Sus líneas de investigación básicas son: mundo rural, desarrollo rural, políticas agrarias, patrimonio agrario. Ha dirigido 5 tesis doctorales y ha publicado numerosos artículos indexados en revistas catalogadas en la WOS así como libros y capítulos de libros.

### FRANCISCO ANTONIO NAVARRO VALVERDE

Doctor en Geografía (UGR, 2007), Máster en Desarrollo Rural Territorial por la Universidad de Córdoba (2010) y estancias de investigación y docencia en universidades extranjeras como Aberystwyth y Hannover.

Profesor Contratado Doctor Interino de la Universidad de Granada desde 2014. Líneas de investigación: Desarrollo Rural, Espacios rurales, Planificación en Turismo. Ha codirigido un proyecto de Excelencia del Ministerio de Economía. Ha publicado más de 50 aportaciones entre artículos (6 JCR y más de 10 SJR), libros y capítulos de libros y, congresos; y participado como revisor de revistas, tanto nacionales como internacionales..

### JOSÉ A. CAMACHO BALLESTA

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga y Doctor en Economía por la Universidad de Granada. Profesor Titular de la Universidad de Granada, pertenece al Departamento de Economía Internacional y de España y es Director del Instituto Universitario de Investigación en Desarrollo Regional.

Líneas de investigación: Sistema productivo, Desarrollo regional, Desarrollo Rural, Políticas socio-económicas. Publicaciones nacionales e internacionales (orcid 0000-0002-9786-5400) y revisor de revistas, tanto nacionales como internacionales.